



การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการ
บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44

วิสานท์ แสงหา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

พ.ศ. 2564



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

VISAN SAWANGHA

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN PUBLIC ADMINISTRATION

GRADUATE SCHOOL

VALAYA ALONGKORN RAJABHAT UNIVERSITY
UNDER THE ROYAL PATRONAGE PATHUM THANI

2021

ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง
คสช. มาตรา 44

ชื่อนักศึกษา วิสานท์ แสงหา

รหัสประจำตัว 55B73330308

ปริญญา รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธาน ประธาน
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ ทรายแก้ว) (อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์)

..... กรรมการ กรรมการ
(อาจารย์ ดร.สาธิต วงศ์อนันต์นนท์) (อาจารย์ ดร.สาธิต วงศ์อนันต์นนท์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.พรนภา เตียสุธิกุล)

..... กรรมการและเลขานุการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ ทรายแก้ว)

..... ผู้ทรงคุณวุฒิ
(อาจารย์ ดร.ชนิด เผ่าพันธ์ดี)

..... ผู้ทรงคุณวุฒิ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรินทร์ ชาญศิลป์)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.กันต์ฤทัย คลังพหล)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ 27 เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2563

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดปทุมธานี

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 เป็นผู้ผลักดันให้เกิดนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพุดติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

3) ผลกระทบที่เกิดขึ้นของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพุดติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดีเพราะได้รับความกรุณาชี้แนะและช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ ทราญแก้ว และอาจารย์ ดร.สาธิต วงศ์อนันต์นนท์ อาจารย์

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขข้อบกพร่องมาโดยตลอดตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จเรียบร้อย ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณด้วยความเคารพอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ กราบขอบพระคุณ อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์ อาจารย์ พลโท ดร.ประสารโชค ฐะระนุติ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัมย์ภรณ์ ถนอมศรีเดชชัย อาจารย์ ดร.บุญเลิศ ไพรินทร์ และดร.ชนิษฐา บุรณพันธ์ศักดิ์ ที่กรุณาเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยจนงานวิจัยนี้สมบูรณ์ ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลการวิจัยที่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการเก็บรวบรวมข้อมูล จนทำให้วิทยานิพนธ์ครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ขอขอบพระคุณบิดามารดา ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง สนับสนุนและให้กำลังใจจนงานวิจัยสำเร็จด้วยดีคุณค่าและประโยชน์อันพึงมีจากการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยขอน้อมบูชาพระคุณบิดามารดาและบูรพาจารย์ทุกท่าน ที่ได้อบรมสั่งสอนวิชาความรู้และให้ความเมตตาแก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด และเป็นกำลังใจสำคัญที่ทำให้การศึกษาระดับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

วิสานท์ แสวงหา

GRAD VRU

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ซ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามในการวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	4
1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	4
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย.....	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 แนวคิดและทฤษฎีการทุจริตประพศติมิชอบ.....	8
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	49
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	106
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	114
3.1 แหล่งข้อมูล.....	114
3.2 ผู้ให้ข้อมูลหลัก.....	115

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	118
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	121
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	122
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	124
4.1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	124
4.2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการ ป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44	152
4.3 ผลกระทบของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการ บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ...	157
4.4 ผลการวิพากษ์ตัวแบบการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติ มิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44	172
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	194
5.1 สรุปผลการวิจัย.....	194
5.2 การอภิปรายผล	200
5.3 ข้อเสนอแนะ	204
บรรณานุกรม.....	206
ภาคผนวก.....	213
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์.....	214
ภาคผนวก ข แบบวิพากษ์.....	220
ภาคผนวก ค องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	230
ประวัติผู้วิจัย.....	246

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย.....	38
ตารางที่ 2 มาตรการและแนวทาง	39
ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลเบื้องต้นของผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก.....	116
ตารางที่ 4 แสดงข้อมูลเบื้องต้นของผู้ให้ข้อมูลการวิพากษ์งานวิจัย	118
ตารางที่ 5 ผลการวิพากษ์ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	172
ตารางที่ 6 ผลการวิพากษ์ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44	181
ตารางที่ 7 ผลการวิพากษ์ประเด็นที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44	188

GRAD VRU

สารบัญญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ มาตรการ 44	5
ภาพที่ 2 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ	51
ภาพที่ 3 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ	66
ภาพที่ 4 แสดงระดับของวาระ (Levels of the Agenda)	72
ภาพที่ 5 แสดงการเปลี่ยนแปลงสภาพของวาระนโยบาย ตามทัศนะของ Kingdon	76
ภาพที่ 6 แสดงตัวแบบ “กระแส-หน้าต่าง” นโยบาย	78
ภาพที่ 7 แสดงตัวแบบกระบวนการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย	80
ภาพที่ 8 แสดงกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีของไทย	87
ภาพที่ 9 สถิติการร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปี 2560	126
ภาพที่ 10 สภาพการณ์และสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรการ 44	152
ภาพที่ 11 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรการ 44	156
ภาพที่ 12 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรการ 44	170
ภาพที่ 13 สรุปการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรการ 44 จากการสัมภาษณ์	171
ภาพที่ 14 สรุปผลจากการวิพากษ์ การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติ มิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรการ 44	193



GRAD VRU

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 ซึ่งรัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณ และมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการเป็นของตนเองทั้ง ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณสุข โภคและสาธารณสุข การจัดบริการและสวัสดิการสังคม ด้านโครงสร้างพื้นฐานและสารสนเทศอย่างทั่วถึงภายในท้องถิ่น ซึ่งภายใต้หลักการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่น รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจเพียงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น รัฐบาลไม่มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงต่อการบริหาร บุคลากร และการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากภารกิจต่าง ๆ จำนวนมาก ที่กฎหมายกำหนดปัจจุบันมีปัญหาในหลาย ๆ ด้าน เช่น ปัญหาการบริหารงานบุคคล ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร สำหรับปัญหาใหญ่ที่ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งคือ ปัญหาด้านความโปร่งใสในการบริหารจัดการ หรือการเกิดการทุจริตในการใช้งบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น โดยปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นปัญหาที่สะสมมายาวนาน โดยปัญหาบางส่วนเกิดจากระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากแก่การแก้ไข ซึ่งจากให้อิสระในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวทำให้มีผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการใช้อำนาจในการดำเนินการสั่งการ ออกคำสั่งเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามดุลยพินิจ ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลตั้งแต่กระบวนการวางแผน กำหนดอัตราค่าจ้าง การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การให้คุณให้โทษ ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวยากต่อการตรวจสอบการกระทำทุจริตของผู้บริหารท้องถิ่นเนื่องจากการกระทำในลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือประโยชน์ตอบแทน ซึ่งหากมีการสมยอมก็จะไม่สามารถทราบได้หรือไม่มีความผิดหรือการร้องเรียน/ฟ้องร้องต่อการกระทำดังกล่าว ซึ่งในทางกลับกันหากเกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์หรือไม่สมประโยชน์ก็จะมี การร้องเรียน/ฟ้องร้องในกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สุรพงษ์ แสงเรณู, 2560)

ซึ่งปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาสำคัญที่มีนักทฤษฎี นักวิชาการ หรือนักวิจัยในสาขาวิชาต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญและได้ทำการศึกษา วิจัยและพัฒนากรอบแนวความคิดและทฤษฎีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาทิ ทฤษฎีของเมนี (Meny, 1996) และแบนฟิลด์ (Banfield, 1975) ได้ระบุตัวแปรสำคัญที่

สนับสนุนให้การการทุจริต ได้แก่ 1) การขาดแรงจูงใจที่จะดำเนินงานอย่างสุจริตเนื่องจากความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยการทุจริต 2) การแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน่วยงาน และ 3) การที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น สำหรับประเทศไทยแม้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัย พยายามที่จะปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันโดยการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ อย่างเช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมและลงโทษข้าราชการประจำ และในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของ ป.ป.ป. ไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช) เพื่อสร้างกรอบในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันให้ครอบคลุมไปถึงฝ่ายการเมือง พร้อมกับการให้อำนาจสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) เข้าตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินมากขึ้น แต่ดูเหมือนว่ายังมี การป้องกัน ปราบปราม ก็ยังทำให้รูปแบบและพฤติกรรมของการทุจริตคอร์รัปชัน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รวบรวมสถิติการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด อปท. ว่ากระทำการทุจริตตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2543 - 2550 รวม 8 ปี พบว่า 1) บุคลากรของ อปท. หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริต รวมทั้งสิ้น 5,508 เรื่อง มีผู้ถูกกล่าวหา 9,467 ราย หน่วยงานที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตมากที่สุด คือ อบต. จำนวน 3,235 เรื่อง รองลงมาคือ เทศบาล จำนวน 1,705 เรื่อง อบจ. จำนวน 283 เรื่อง กทม. จำนวน 273 เรื่อง และเมืองพัทยา จำนวน 12 เรื่อง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2550) จากสถิติการดำเนินการปราบปรามการทุจริตโดย ป.ป.ช. ระหว่างปี 2550-2557 เรื่องกล่าวหาที่รับดำเนินการจำนวน 34,528 เรื่อง แบ่งประเภทได้ดังนี้ การกระทำความอื่น ๆ เช่น เรียกรับสินบน เบียดบังหรือยักยอกทรัพย์ ปลอมเอกสารหรือรับรองเอกสารเป็นเท็จมากที่สุด และจากดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี 2558 (Corruption Perceptions Index 2015) ผลคะแนนภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลกประจำปี 2558 พบว่าประเทศไทยได้ที่ 76 จาก 168 ประเทศ

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีที่ดูแลนโยบายการบริหารจัดการที่ดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธาน ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงทุกกระทรวง เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ร่วมเป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลให้องค์กรในภาครัฐจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในส่วนองรัฐบาลปัจจุบัน การปราบปรามการทุจริตถือเป็นหนึ่งนโยบายสำคัญ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นับตั้งแต่รัฐประหารล้มรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร การให้ความสำคัญดังกล่าวของ คสช.สะท้อนได้จากการยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2559 ที่มองว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ปราบโกง จะเห็นได้ว่าการส่งเสริมให้มีกระบวนการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน นอกเหนือไปจากการตรวจสอบโดยองค์กรภาครัฐและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, 2560)

นอกจากนี้ภายใต้การปกครองประเทศของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. “มาตรา 44” แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มอบอำนาจให้ คสช. ออกคำสั่งอะไรก็ได้แบบเบ็ดเสร็จและครอบคลุมทุกเรื่อง เช่น การแก้ไขปัญหานักเรียนตีกัน การแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ การจัดให้มีเรียนฟรี 15 ปีหรือการออกคำสั่งมาตรการและอุปถัมภ์ศาสนาต่าง ๆ ในประเทศไทย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 8/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่นให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป เมื่อวันที่ 21 ก.พ. 60 ลงนามโดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 หัวหน้า คสช. โดยความเห็นชอบของ คสช. โดยมีประเด็นที่สำคัญคือ คำสั่ง ฉบับนี้ ระบุว่า ในปัจจุบันปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการย้าย รวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์ เพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขันการสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม และจากการศึกษาข้อมูลคดีทุจริต พบว่า คดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ที่มีความถี่เกิดขึ้นมากที่สุดคือ การเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งมักจะมีผู้ร่วมกระทำการหลายคน ทั้งฝ่ายคนที่ต้องการได้รับการบรรจุแต่งตั้ง คนกลางที่ช่วยติดต่อและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โดยส่วนใหญ่จะมีการยื่นข้อเสนอผ่านคนกลางและมักจะได้รับการสนองจากผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สามารถใช้ช่องทางเพื่อเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้ง่าย นอกจากนี้ยังพบอีกว่า การทุจริตในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีหลายรูปแบบ เช่น การละเว้นไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น การแต่งตั้งพนักงานทั้งที่ขาดคุณสมบัติ/ออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานโดยมิชอบ การจ่ายเงินพนักงานทั้งที่ไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่จริง การเบิกจ่ายค่าตอบแทน

การปฏิบัติงานนอกเวลาราชการโดยมิชอบ การไม่พิจารณาผลงานในคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงาน และการไม่ต่อสัญญาจ้างและยกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นต้น (สำนักงาน ป.ป.ท., 2561)

จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะวิจัยเรื่อง การก่อดัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ โดยแง่มุมของรัฐประศาสนศาสตร์สามารถศึกษาถึงปัญหาดังกล่าวได้ ผ่านแนวความคิดเรื่องการทุจริต แนวความคิดเรื่องการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และแนวความคิดเรื่องการก่อดัวและกำหนดนโยบายสาธารณะ

1.2 คำถามในการวิจัย

1.2.1 มีสภาพการณ์และสาเหตุใดบ้างในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช.มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.2 ใครเป็นผู้มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44

1.2.3 ผลกระทบของการน่านโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ไปปฏิบัติ มีอะไรบ้าง

1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาสภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช.มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.2 เพื่อศึกษาบุคคลที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44

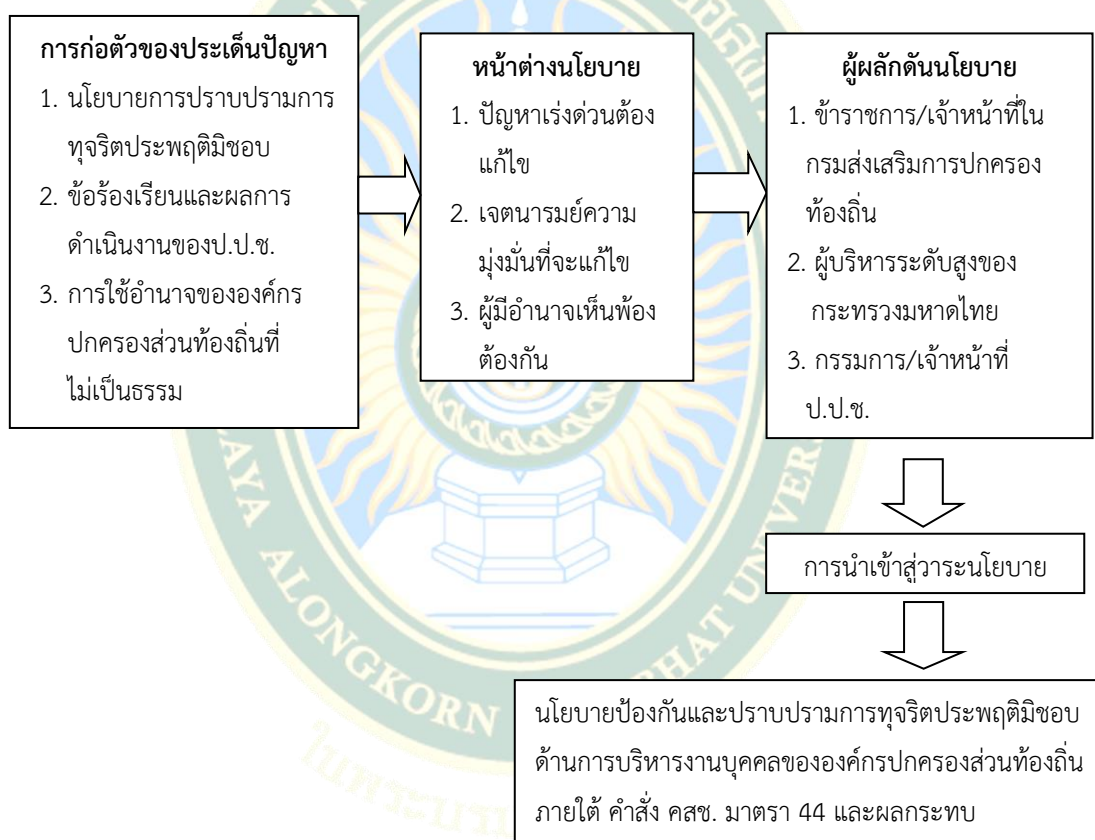
1.3.3 เพื่อศึกษาผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในงานวิจัยนี้ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยการก่อดัวของนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 โดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตประพตติมิชอบ แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ความสัมพันธ์ของ

ระบบการเมือง ระบบการบริหาร และนโยบายสาธารณะ ตลอดจนแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการก่อตัวและกำหนดนโยบายสาธารณะ (Kingdon, 1995, Gerston, 1997, Bridgman, Peter & Davis, Glyn, 2000) ดังภาพที่ 1

กรอบคำถามการวิจัยเรื่อง “การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช.มาตรา 44”



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ มาตรา 44

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

1.5.1 ขอบเขตของเนื้อหา

ผู้วิจัยได้ศึกษาทบทวนเอกสารถึงแนวคิด ทฤษฎีและฐานข้อมูลงานวิจัยจากเอกสาร โดยเฉพาะนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 อาศัยแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตประพฤตินมิชอบ แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการก่อตัว กำหนดนโยบายสาธารณะโดยมีการก่อตัวของ

ประเด็นปัญหา หน้าต่างนโยบาย และผู้ผลักดันนโยบาย ตามกรอบแนวคิดของ (Kingdon, 1995, Gerston, 1997, Bridgman, Peter & Davis, Glyn, 2000)

1.5.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกที่จะศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับการทุจริตประพตติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติของ ป.ป.ช. และคำพิพากษาศาลปกครอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา

1.5.3 ขอบเขตด้านประชากร

การกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการทำวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดรายชื่อผู้ที่จะให้ข้อมูลเพื่อที่จะสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และทำการวิพากษ์ผลการสัมภาษณ์ (Critical) ดังนี้

1.5.3.1 ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

1.5.3.2 ตัวแทนหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ ข้าราชการประจำระดับบริหาร ระดับปฏิบัติการ จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนคณะกรรมการกลางของท้องถิ่น

1.5.3.3 ตัวแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกอง้องการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศบาล นายกอง้องการบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาลและปลัด อบต.

1.5.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เริ่มศึกษาและค้นคว้าหาข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตและประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาตั้งแต่อดีตก่อนการมีรัฐประหารโดย คสช. ในปี 2557 จนถึงปี 2560 ก่อนที่จะนำจะมีการนำรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 มาใช้

1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ หมายถึง การสร้างประเด็นปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะหรือเป็นการทำให้ปัญหาสาธารณะอันหนึ่งอันใดถูกบรรจุเข้าวาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย (Agenda Setting)

นโยบายการปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบ หมายถึง แนวทางหรือกรอบที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินงานหรือปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อร้องเรียนและผลการดำเนินงานของป.ป.ช. หมายถึง ข้อเสนอหรือสาเหตุในการให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยข้อมูลผลการดำเนินงานของ ป.ป.ช. ที่ผ่านสนับสนุน

การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นธรรม หมายถึง การที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เช่น การใช้อำนาจที่เอื้อแก่ผลประโยชน์หรือพวกพ้อง

หน้าต่างนโยบาย หมายถึง กระแสของปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลเห็นว่าต้องรีบแก้ไข ข้อเสนอหรือเจตนารมณ์นโยบายที่เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา และกระแสการเมืองหรือผู้มีอำนาจเห็นพ้องต้องกัน ที่จะนำมาสู่การกำหนดแนวทาง การแก้ปัญหา เกิดวาระนโยบาย และสุดท้ายเกิดเป็นนโยบายสาธารณะ

ปัญหาเร่งด่วนต้องแก้ไข หมายถึง ปัญหาที่หากมีการขจัดออกไปจะช่วยให้องค์กรหรือหน่วยงานสามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

เจตนารมณ์ความมุ่งมั่นที่จะแก้ไข หมายถึง ความมุ่งมั่นตั้งใจของผู้บริหารในการตั้งใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ผู้มีอำนาจเห็นพ้องต้องกัน หมายถึง ความคิดเห็นที่ตรงกันของผู้มีอำนาจและผู้บังคับการใน การที่จะแก้ไขปัญหาการประพัตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ผลักดันนโยบาย หมายถึง กลุ่มบุคคลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพัตติมิชอบ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธาน ป.ป.ช. เป็นต้น

วาระนโยบาย หมายถึง การทำให้ปัญหานโยบายสาธารณะถูกบรรจุในวาระการพิจารณา นโยบายอย่างเป็นทางการ ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันปัญหาเข้าสู่วาระการพิจารณานโยบาย สาธารณะ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทราบถึงสภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพัตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.7.2 ทราบถึงบุคคลที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพัตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44

1.7.3 ทราบถึงผลกระทบของการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพัตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ไปปฏิบัติ ตลอดจนสามารถนำผลกระทบที่เกิดขึ้นไปปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายให้เหมาะสมและมีความคล่องตัวและเหมาะสมกับสภาพการณ์มากยิ่งขึ้น

1.7.4 ผลการศึกษาอาจใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางเพื่อส่งเสริมหรือเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ หรือบุคลากรทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ มีความประพฤติที่ดีงามและมีจิตสาธารณะ เพื่อป้องกันการทุจริตประพัตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตประพตติมิชอบ

- 1) ความหมายการทุจริตประพตติมิชอบ
- 2) สาเหตุการเกิดการทุจริตประพตติมิชอบ
- 3) แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน
- 4) มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557
- 5) การต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ
- 6) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2554 – 2558

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

- 1) ความหมายและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ
- 2) ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- 3) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการก่อตัวและกำหนดนโยบายสาธารณะ
- 4) การเข้าสู่วาระนโยบาย
- 5) ความสัมพันธ์ของระบบการเมือง ระบบการบริหาร และนโยบายสาธารณะ

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 1) งานวิจัยในประเทศ
- 2) งานวิจัยต่างประเทศ

2.1 แนวคิดและทฤษฎีการทุจริตประพตติมิชอบ

2.1.1 ความหมายการทุจริตประพตติมิชอบ

“การทุจริต” เป็นภัยร้ายแรงสำคัญที่ทำลายความมั่นคงของชาติ รัฐบาลจึงมีนโยบายว่าจะสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของประชาชนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพตติมิชอบ ตลอดจนสนับสนุนการสร้างค่านิยมของสังคมให้ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องชอบธรรม (ประจักษ์ ชูราณี, 2557)

ส่วนคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 หมายถึง “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ในขณะที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ระบุว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่วนคำว่า “ประพฤติมิชอบ” ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น ระบุว่า “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บ รักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2558ก)

ซึ่งในการวิเคราะห์เพื่อหาความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ คำว่า “การทุจริต” ได้ถือเอาความหมายของคำว่า “โดยทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา คือ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนคำว่า “ประพฤติมิชอบ” คือ การที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมีตำแหน่งหน้าที่ในทางที่มิชอบอันเป็นเรื่องที่มีใช้การทุจริต ทั้งนี้รวมถึงกรณีร้ายแรงผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายแรงขึ้นในทางที่ชอบด้วย สำหรับคำว่า “ในวงราชการ” นั้น พิจารณาจากการกระทำของตัวบุคคลอันได้แก่ ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาว่าตามสภาพของกิจการงานราชการนั้นอยู่ในวัตถุประสงค์ของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และหน้าที่ราชการที่มีอยู่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีประการใด ซึ่งรวมถึงกรณีโอกาสที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ ใช้โอกาสนั้นกระทำการในกิจการซึ่งตนมิใช่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้วย อย่างไรก็ตามในเรื่องที่เป็นส่วนตัวหรือที่เกี่ยวกับศีลธรรม เช่น การคบชู้สาว การประพฤติดินเสเพล การมีหนี้สินล้นพ้นตัว การไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ การละทิ้งหรือขาดราชการ ฯลฯ ไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “ประพฤติมิชอบในวงราชการ” ตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. เพราะความผิดเหล่านี้เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการและเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการลงโทษได้อยู่แล้ว

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ตามปกติแล้วเป็นความผิดตามกฎหมายที่มีโทษทางอาญาและ / หรือกฎหมายระเบียบข้าราชการที่มีโทษทางวินัย ซึ่งจะเป็นความผิดตามกฎหมายใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าได้กระทำโดยเจตนาอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือไม่ ถ้าเป็นก็เป็นการกระทำผิดตามกฎหมายอาญา หากเป็นเพียงแต่ฝ่าฝืนกฎหมายแต่เป็นกฎหมายที่ไม่มีการลงโทษทางอาญาหรือฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนข้อบังคับหรือคำสั่งของทางราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจเป็นความผิดเพียงทางวินัย อย่างไรก็ตาม หากเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาจนได้รับโทษถึงที่สุดให้จำคุกก็มักจะเป็นความผิดทางวินัยด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการเกือบทุกฉบับจะมีบทบัญญัติไว้

ความหมายในทางกฎหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เมื่อได้ทำการศึกษาในลำดับต่อมา โดยศึกษาเปรียบเทียบกับความหมายของพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันตามความหมายของกฎหมายบางประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ของไทย กฎหมายของประเทศเหล่านั้น ได้แก่ กฎหมายของอังกฤษ สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ อินเดีย จีน และเกาหลีใต้ ปรากฏว่าความหมายของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ที่ได้ศึกษามาแล้วมีความครอบคลุมการกระทำผิดคล้ายคลึงกับกฎหมายต่างประเทศข้างต้น ซึ่งสำหรับกฎหมายต่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นเรื่องทรัพย์สินและผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายของบางประเทศมีหลักการบางอย่างที่ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายของไทยโดยตรงทั้งทางอาญาและทางวินัย เช่น ในกฎหมายอังกฤษ มีบทบัญญัติความผิดในการซื้อขาย ต่อรองราคา เพื่อตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ การขายตำแหน่งในกองทัพด้วยการติดต่อช่วย หรือยินยอมขาย หรือซื้อให้ หรือรับสิ่งตอบแทนอันมีค่าในการเลื่อนตำแหน่งหรือการปลดออกจากกองทัพหรือการจ้างใด ๆ ในกองทัพ ซึ่งในลักษณะความผิดดังกล่าวเรื่องที่มีทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ อันเห็นได้ว่าเป็นไปโดยมิชอบ อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยทุจริตตามนัยประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอาญาอื่น ๆ อยู่แล้ว นอกจากนี้ ในกฎหมายสาธารณรัฐจีนที่มีบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดที่ได้รู้เห็นหรือปกปิดการกระทำผิดของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นความผิดอาญาด้วย ปรากฏว่าในหลักการนี้ไม่มีบทบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาในกฎหมายของไทย ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำการดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นความผิดอาญา แต่อย่างไรก็ตาม อาจเป็นความผิดทางวินัยได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการเกือบทุกฉบับ ได้มีบทบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาได้ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติตามวินัยเคร่งครัดอยู่เสมอ และเมื่อรู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาได้ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติตามวินัยเคร่งครัดอยู่เสมอ และเมื่อรู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำความผิดวินัยจะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ดังนั้น จึงว่าเป็นหลักการที่เพียงพอแล้ว

สำหรับเรื่องการรับสินน้ำใจ สินจ้างรางวัล ในกฎหมายสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และ สิงคโปร์ ปรากฏว่าในกฎหมายของไทยอันได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายที่มีโทษทางอาญา อื่น ๆ ก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานรับสินบนอยู่แล้ว เช่น ในมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมาย อาญาโดยไม่จำกัดสินบนนั้นจะมีมูลค่ามากน้อยเพียงใดอย่างไรก็ตามในกรณีที่เป็นกรับสินน้ำใจ ซึ่ง ไม่ได้ก่อให้เกิดการกระทำผิดขึ้นหรือเป็นการรับตามประเพณี ปรากฏว่า กฎหมายฟิลิปปินส์ได้บัญญัติ ให้เป็นความผิด ในกรณีที่มีมูลค่าเกินสมควรนั้นตามกฎหมายไทยไม่ได้บัญญัติไว้เป็นความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอาญาอื่น ๆ กรณีอาจเป็นเรื่องความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่า ด้วยระเบียบข้าราชการได้โดยถือว่าเป็นการประพฤติชั่ว ทั้งนี้ ก็ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป โดยอาศัยความรู้สึกของมวลชนและประเพณีแห่งวิชาชีพประกอบด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้ว ความหมายของการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการ มีความหมายครอบคลุมการทำความผิดได้สมบูรณ์พอสมควร เมื่อ เปรียบเทียบกับความหมายการกระทำในประเทศต่าง ๆ ในเรื่องการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงาน อัน นำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ปรากฏว่าผู้เป็นเจ้าพนักงานนั้นเป็นผู้ที่มีอำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งสรุปแล้วจะมีอำนาจและหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ในการ ควบคุมตรวจตราดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งของทางราชการ และอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ผ่อนผัน การดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของ ประชาชนโดยทั่วไป

ในบรรดาอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานมีอยู่ประการหนึ่งเรียกว่า “อำนาจใช้ ดุลยพินิจของเจ้าพนักงาน” ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ไม่ว่าจะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าพนักงานได้ใช้ดุลยพินิจนี้อำนวยความสะดวกเป็นการเฉพาะกรณีให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า อำนาจใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานนี้เอง ที่เป็นมูลเหตุที่สำคัญอันนำไปสู่การทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยแยกพิจารณาได้เป็นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่ การทุจริตในวงราชการ และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การประพฤติมิชอบในวง ราชการ

การใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การทุจริตในวงราชการ หมายถึง การที่ เจ้าพนักงานใช้ดุลยพินิจโดยทุจริต คือ แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับ ตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งในลักษณะนี้ การใช้ดุลยพินิจเป็นข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งของการทุจริตในวงราชการ สำหรับการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การประพฤติมิชอบในวงราชการนั้นหมายถึง การใช้ ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่สุจริต ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แล้วต่อมาได้รับทรัพย์สิน

หรือประโยชน์ในทางที่มิชอบ คือ ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รองรับไว้ ในลักษณะนี้การใช้ดุลยพินิจจึงมิใช่เป็นการประพฤติมิชอบโดยตรงเหมือนการใช้ดุลยพินิจโดยทุจริต

เมื่อพิจารณาแล้วการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานซึ่งถือว่าเป็นอำนาจอย่างหนึ่งในตำแหน่งหน้าที่อันจะนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงมีสาเหตุจากการที่มีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยให้กระทำผิด ทั้งนี้ เนื่องจากการที่กฎหมายได้มีการบัญญัติให้เจ้าพนักงานได้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจได้ไม่มากก็น้อย และนอกจากนี้ ในกรณีการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานอันนำไปสู่การทุจริตในวงราชการ ยังพบว่ามิมีมูลเหตุ หรือสาเหตุที่กฎหมาย หรือระเบียบมีช่องว่าง หรือบกพร่องอยู่ด้วย เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 38 (1) และ (2) มาตรา 142 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 และมีแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่มีการวางระเบียบปฏิบัติราชการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เสร็จตามกำหนดเวลา ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำเรื่องให้ช้าหรือเร็วก็ได้ หรืออย่างเช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายรัชฎาการ ที่ไม่มีการวางระเบียบจำกัดการใช้ดุลยพินิจ ทำให้มีช่องทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจอันนำไปสู่การทุจริตในวงราชการได้

สำหรับ คำว่า “คอร์รัปชัน” หมายถึง “การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง” เดิมคนไทยเรียกว่า ฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัจจุบันใช้คำว่า “ทุจริตและประพฤติมิชอบ” ซึ่งรวมถึงการใช้เส้นสายพวกพ้อง การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมหรือผลประโยชน์ทับซ้อน ที่สถานภาพของผู้มีอำนาจอยู่ในลักษณะที่สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อตนเองและบุคคลใกล้ชิด “การทุจริตในวงราชการ” ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ จึงอาจจะสรุปได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นการกระทำการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ดังกล่าวนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และรวมถึงกรณีอาศัยโอกาสที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่ใช้โอกาสนั้นแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นในกิจการซึ่งตนมิใช่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบด้วย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2550)

ส่วน “การประพฤติมิชอบในวงราชการ” หมายความว่า “การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีตำแหน่งหน้าที่ในทางที่มิชอบ แม้ว่าการดังกล่าวมิใช่เป็นการทุจริตตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ ทั้งนี้ รวมถึงกรณีร้ายแรงผิดปกติและไม่สามารถแสดงว่าร้ายชัดในทางที่ชอบด้วย”

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การทุจริตประพฤติมิชอบ หมายถึง การประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการปฏิบัติ เลือกปฏิบัติ เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อตนเองและพรรคพวก

2.1.2 สาเหตุการเกิดการทุจริตประพตมิชอบ

พรศกดิ์ ผ่องแผ้ว (2544) ได้รวบรวมแนวความคิด ทฤษฎีและผลการวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานจำนวนมาก เพื่อสรุปถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันได้ 2 ประการ คือ

1. สาเหตุเกิดขึ้นจากภายในตัวบุคคลของผู้กระทำ เป็นสาเหตุที่เกิดขึ้นจากภายในของผู้กระทำเอง โดย สุธิ อากาศฤกษ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. กล่าวถึงสาเหตุ ที่เกิดคอร์รัปชันนี้ว่า ทางด้านตัวผู้กระทำเองจะต้องไตร่ตรองหรือใคร่ครวญถึงองค์ประกอบต่าง ๆ 4 ประการ คือ โอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัยและความซื่อสัตย์

1.1 โอกาส โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนจะต้องมีความกลัวและความระแวงนานาประการ การกระทำใดก็ตามปกติจะไม่กระทำจนกว่าจะมั่นใจ หรือเชื่อใจว่ามีช่องว่างที่จะกระทำได้ในกรณีคอร์รัปชันก็เช่นเดียวกัน ตามปกติจะไม่กระทำการคอร์รัปชันจนกว่าจะมีช่องโอกาสที่ตนเชื่อว่า เมื่อกระทำลงไปแล้วจะไม่ถูกจับได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากผู้กระทำอยู่ในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบซึ่งเปิดโอกาสให้คอร์รัปชันได้กว้างขวาง ประกอบกับความง่ายที่จะทำการ คอร์รัปชันก็จะมีโอกาสได้มากขึ้น

1.2 สิ่งจูงใจ เมื่อมีโอกาสแล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีสิ่งจูงใจหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนาดของผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรือขนาดของผลประโยชน์ที่จะสูญเสียไป เมื่อกระทำการคอร์รัปชัน

1.3 การเสี่ยงภัย ต้องพิจารณาต่ออีกต่อไปว่า หากกระทำไปแล้วผลที่ได้รับจะคุ้มค่าหรือไม่ หากกรณีถูกตรวจพบถูกจับได้

1.4 ความซื่อสัตย์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญหากข้าราชการ พนักงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความซื่อสัตย์แล้ว ถึงแม้จะมีโอกาสก็ย่อมจะไม่พึงปรารถนากระทำการคอร์รัปชันเป็นแน่ และนับว่าความซื่อสัตย์เป็นตัวสกัดกั้นกิเลสมิให้ปรารถนาผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีขอบ สำหรับผู้ที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตแล้วเป็นเรื่องที่ป้องกันและปราบปรามได้ยาก

2. จากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม สาเหตุที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันที่มาจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม กมล สกลเดชา (2537) อธิบายว่ามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมูลเหตุภายใน ทั้งเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจและความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งสรุปได้ 8 ประการ ดังนี้

2.1 มูลเหตุจากด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ ซึ่งนักวิชาการจำนวนมากมีความเห็นว่าการคอร์รัปชันนี้สืบเนื่องมาจากรายได้ไม่ได้สัดส่วนกับค่าครองชีพ รายได้จึงเป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาคอร์รัปชัน เนื่องจากสภาพสังคมไทยทุกสมัยมีปัญหาด้านความแตกต่างในฐานะของบุคคล การดิ้นรนต่อสู้จึงไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริต รายรับของข้าราชการไทยโดยเฉพาะข้าราชการระดับล่างจะมีรายได้ต่ำมากในขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้นเรื่อย ๆ ข้าราชการต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อหารายได้เลี้ยงครอบครัว ประกอบกับนักธุรกิจมักตัดความรำคาญจนกลายเป็นธรรมเนียมว่า เวลา

ไปติดต่อกับราชการต้องมีสินบนไปให้เกิดโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐจำนวนมากเป็นการทำให้ข้าราชการและพ่อค้านักธุรกิจร่วมมือกันหาผลประโยชน์รวมทั้งเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นแต่ทรัพยากรของชาติมีจำกัด จึงได้มีบุคคลวิงวอนกันมาก และก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นในวงราชการ (สภาวิจัยแห่งชาติ, 2509) อย่างไรก็ตาม ธานินทร์ กรีวิเชียร (2510) กล่าวว่านักวิชาการหลายท่านเห็นว่าความคิดนี้ไม่เป็นจริงเสมอไป เพราะยังมีผู้ที่ยากจนอีกจำนวนไม่น้อยที่ปฏิบัติตนน่านับถือ แม้จะมีฐานะยากจนอยู่ก็ตาม ตรงกันข้ามกับคนที่มีฐานะบางคนกลับทำการคอร์รัปชันอย่างปราศจากความอับอาย

2.2 มูลเหตุจากด้านการเมือง สภาวิจัยแห่งชาติ (2509) ได้ทำการวิจัย และชี้ให้เห็นว่าการเมืองเป็นสาเหตุหนึ่งของการคอร์รัปชัน ดังนี้

2.2.1 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้เกิดนักการเมืองและนักการเมืองหลายคนใช้อำนาจในทางแสวงหาประโยชน์ก่อให้เกิดการทุจริตในวงราชการอย่างกว้างขวาง

2.2.2 ระบบพรรคการเมืองทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์ กลายเป็นการหากินแบบเป็นกลุ่ม

2.2.3 มีการประมุขตัวนักการเมืองพรรคอื่นที่ทำตัวดีหรือเป็นนักพูดจนมีคำพูดเปรียบเทียบกับในครั้งหนึ่งว่าถ้ามีเงินก็คงซื้อนักการเมืองได้เกือบทั้งสภา และสามารถเป็นรัฐบาลได้ ตลอดกาล ซึ่งการเมืองที่มีผลต่อการคอร์รัปชันว่า ประเทศใดที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยไม่ได้เป็นไปตามกฎเกณฑ์การได้มาซึ่งอำนาจ หรือไม่ได้เป็นไปตามทำนองคลองธรรม เรียกว่าการเมืองไม่มีเสถียรภาพ ทำให้นักการเมืองเกิดทัศนคติต้องคอร์รัปชันเพื่อถอนทุนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

2.2.4 การไม่มีเงินช่วยเหลือสนับสนุนการเลือกตั้ง ทำให้นักการเมืองที่ซื้อสัตย์สุจริตต้องเลือกที่จะกลายเป็นคนยากจนหรือทิ้งเวทีการเมืองไป แต่นักการเมืองที่ไม่สุจริตก็ใช้วิธีคอร์รัปชัน และเนื่องจากต้องใช้เงินหาเสียงมากผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องเสาะหาความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งการที่กลุ่มต่าง ๆ ที่มีเงินมากหาได้ยาก จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ร่ำรวยเข้ามาทำหน้าที่แทนกลุ่มต่าง ๆ นักธุรกิจชั้นสูงสร้างความสัมพันธ์กับผู้บริหารประเทศและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยเงินเป็นสินน้ำใจมากที่สุด

2.3 มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคมการพิจารณามูลเหตุของการคอร์รัปชัน ต้องมีการนำธรรมเนียมของสังคมมาพิจารณาด้วยเช่น มีการเปรียบเทียบว่าในแอฟริกามีการคอร์รัปชันมากกว่าเดนมาร์กก็เพราะชาวแอฟริกาอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เห็นการคอร์รัปชันเป็นสิ่งธรรมดาที่เกิดขึ้น ในชีวิตประจำวันอย่างหนึ่ง ไม่ถือว่าการคอร์รัปชันเป็นสิ่งชั่วร้ายในปี พ.ศ. 2514 รัฐมนตรีของมาเลเซียคนหนึ่งถูกจับได้ว่ารับสินบน แต่แทนที่ประชาชนจะรู้สึกรังเกียจกลับแสดงความสงสารและเห็นใจที่ รัฐมนตรีผู้นั้นทำได้ไม่แนบเนียนพอ (เกริกไกร จิระแพทย์, 2520) เป็นต้น

2.4 มวลเหตุจากการบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพซึ่งการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ หมายถึง การปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวม ผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชา ไม่สุจริต ซึ่งเห็นได้บ่อย ๆ การไม่กวดขันควบคุมทางระเบียบวินัยเกือบจะเป็นประเพณีนิยมของบ้านเมืองไป เช่น จากการทำให้อำนาจหน้าที่ ป.ป.ป. นั่งรถสิบล้อจำนวน 3 คัน ผ่านด่านต่าง ๆ เข้ามาในกรุงเทพมหานคร ได้ถูกเรียกหรือเสียเงินแก่เจ้าหน้าที่ด่านหลายสังกัด การคอร์รัปชันเช่นนี้หมายถึงการไม่ควบคุมดูแลความบกพร่องในการบริหารเปิดโอกาสให้แก่การคอร์รัปชัน และบางครั้งการบริหารงานอย่างเป็นทางการมากเกินไปก็ทำการคอร์รัปชันมีมากขึ้นด้วย (เกริกไกร จิระแพทย์, 2520)

2.5 มวลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบมีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่องซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของกฎหมายคือ การคอร์รัปชันมิได้เป็นอาชญากรรมที่เห็นได้โจ่งแจ้ง กอปรกับการหาพยานหลักฐานทำได้ยาก ยิ่งกว่านั้นการคอร์รัปชันยังก่อประโยชน์ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยและถ้าหากมีฝ่ายใดปรารถนาจะเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้กฎหมายหมิ่นประมาทก็ยับยั้งเอาไว้ทั้งกฎหมายของทุกประเทศเอาผิดกับบุคคลผู้ให้สินบนเท่า ๆ กับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ถ้ากฎหมาย ออกมาตรงกันข้ามกับความพอใจของคนส่วนใหญ่ในสังคมหรือทำให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นได้เปรียบก็เป็นที่มาของคอร์รัปชันเช่นกัน เป็นต้นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการพนัน โสเภณียาเสพติด ที่ดิน ป่าไม้ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น (เกริกไกร จิระแพทย์, 2520)

2.6 มวลเหตุจากการมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด ถ้าปราศจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการแล้ว การคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นได้ยาก แม้จะมีสภาพแวดล้อมประการอื่นประกอบอยู่ด้วยก็ตาม ส่วนราชการใดจะมีการคอร์รัปชันหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็ง ของผู้นำ และความยึดมั่นในหลักจริยธรรม หลายกรณีเกิดขึ้นเพราะผู้นำอ่อนแอ การคอร์รัปชันพบมากในส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ระดับสูง ไม่สามารถควบคุมเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยให้อดทนต่อความเย้ายวนของสินบนได้ ยิ่งไปกว่านั้นก็คือเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านั้นก็คอร์รัปชันเสียเอง (เกริกไกร จิระแพทย์, 2520) เจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติอนุญาตให้สัมปทานหรือค่านุมัติ อนุญาต ประกอบการต่าง ๆ ตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะนี้เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด เพราะเป็นไปในลักษณะที่เป็นภาษาพูดว่า “เกือบจะว่าไม่ต้องทำอะไร ปล่อยให้เข้ามาติดขยับเอง” หมายความว่า กัก เรืองไว้เฉย ๆ เดียวก็วิ่งมาหาเอง แล้วก็ได้มาอย่างนี้แต่ไม่ได้หมายความว่า การมีตำแหน่งหน้าที่ที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิดจำเป็นต้องเป็นตำแหน่งใหญ่ ๆ ตำแหน่งเล็ก ๆ ก็ได้ไม่จำเป็นต้องมีตำแหน่งสูงเสมอไป (สุธี อากาศฤกษ์, 2535)

2.7 มวลเหตุจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสถานการณ์โดยสุธีอากาศฤกษ์ ได้สันนิษฐานไว้ว่า การตกอยู่ในภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีทางเป็นไปได้ที่ผู้หนึ่งจะต้องทำทุจริตด้วย เนื่องจากมีตัวอย่างของบุคคลที่มาหาในลักษณะเดือดร้อนมากราย เพราะถูกตั้งกรรมการ

สอบสวนให้ออกจากราชการ มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่บ่นในที่ลับและที่เปิดเผยว่า ตนเองไม่อยากจะเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน แต่จะทำอย่างไรได้ในเมื่อคอร์รัปชันเป็นเรื่องของ “ระบบ” (เกริกศักดิ์ กองศิลป์, 2515) สอดคล้องกับนายกรัฐมนตรีเนห์รูแห่งอินเดียได้กล่าวไว้ว่า การที่ผู้นำระดับสูงประกาศว่า ทุก ๆ คนต่างทำการคอร์รัปชันกันทั้งนั้น เป็นการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการคอร์รัปชันขึ้นมาในสังคมเพราะข้าราชการชั้นผู้น้อยก็จะคิดว่า หากคนอื่นทั่วไปต่างทำการคอร์รัปชัน กันหมด แล้วทำไมตนจึงจะไม่ทำเหมือนกับเขาบ้างเล่า (อุทัย หิรัญโต, 2519)

2.8 มูลเหตุอื่น ๆ ของการคอร์รัปชัน เช่น อิทธิพลของภรรยาหรือผู้หญิง กรณีนี้ อุทัย หิรัญโต กล่าวไว้ว่า ภรรยามีอิทธิพลอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในวงราชการ เนื่องจากภรรยาข้าราชการเป็นตัวละครสำคัญที่ไปสนับสนุนและส่งเสริมให้สามีของตนทำการ คอร์รัปชัน ด้วยวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ความมั่งคั่งสมบูรณ์และเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายใน ครอบครัว จุดเริ่มต้นที่ทำให้ภรรยาเข้ามามีส่วนร่วมในการคอร์รัปชัน เพราะภรรยาเป็นผู้ใกล้ชิดกับสามี ผู้ใช้อำนาจหน้าที่อำนาจประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นมากที่สุด ด้วยเหตุนี้เองที่ผู้แสวงหาประโยชน์จาก ข้าราชการจึงชอบที่จะเข้ามาหา “คุณนาย” หรือเรียกว่า “เข้าหลังบ้าน” ภรรยาจะเข้ามาบีบบทบาทใน หน้าที่การงานของสามี ในบางกรณีสามีอาจจะรังเกียจการคอร์รัปชันเพราะเห็นเป็นสิ่งชั่วร้ายและ กลัวความผิด แต่ต้องจำใจคอร์รัปชันเพราะกลัวภรรยาจะไม่พอใจและทนอิทธิพลต่อการบงการของ ภรรยาไม่ไหว (อุทัย หิรัญโต, 2519)

ในขณะที่การศึกษาวิจัยการทุจริตคอร์รัปชันของสุธี อากาศฤกษ์ (2535) ของ คณะอนุกรรมการศึกษาสาเหตุ และวิจัยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงาน ป.ป.ป. ของอุทัย หิรัญโต (2519) และของอุดม รัฐอมฤต (2544) ได้จำแนกเงื่อนไข/สาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตเป็น 2 ด้าน คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และด้านกฎหมาย เมื่อประมวลแล้วสามารถสรุปสาเหตุได้ 3 ประการ ดังนี้

1. บริบทหรือเงื่อนไขทางด้านจิตใจ ในมุมมองของศาสนาถือว่า เมื่อจิตใจมีความอ่อนแอ มีกิเลสเข้าครอบงำ เช่น อยากรวยอยากมี สิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เกินกำลังความสามารถในการได้มา ด้วยวิธีการอันเป็นปกติ จึงนำมาซึ่งการทุจริต/คอร์รัปชัน โดยเฉพาะกับผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริต/คอร์รัปชันกระทำการดังกล่าวก็เพื่อให้ได้ในสิ่งที่ตัวเองปรารถนาว่าจะเป็นความกินดีอยู่ดี ความมั่งคั่ง ความต้องการยศถาบรรดาศักดิ์ การได้รับการยกย่อง ความต้องการที่จะได้อำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดตามที่ใจปรารถนา สอดคล้องกับค่านิยมประเพณีของสังคมไทยที่ยกย่องคนที่วัดดูมากกว่าด้านจิตใจ ดังนั้นคนกลุ่มหนึ่งในสังคมจึงต่างพยายามแสวงหาและกระทำในสิ่งที่เรียกว่าการทุจริต/คอร์รัปชัน

2. บริบทหรือเงื่อนไขทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง บริบทหรือเงื่อนไขในด้านนี้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการเกิดการทุจริต ได้แก่ ค่านิยมของสังคม วัฒนธรรมและประเพณี โดยเฉพาะสังคมที่นิยมการบริโภคนิยมที่นิยมยกย่องคนมั่งมีและผู้มีอำนาจ ทำให้มีการแข่งขันในการ

บริโภค และการแสวงหาตำแหน่งและอำนาจ โดยมีได้คำนึงวิถีทางว่าจะถูกผิดอย่างไรหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะทางสังคมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนที่มีความแตกต่างกันมาในเรื่องระดับการศึกษา ประชาชนที่มีการศึกษาไม่สูงเมื่อเทียบกับข้าราชการ ทำให้ในการเข้ามาติดต่อราชการตกอยู่ในฐานะที่ต้องพึ่งพิง อยู่ในฐานะผู้อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครองที่ต้องเอาใจผู้ที่มีอำนาจในลักษณะขอร้องหรือประจบประแจง แทนที่จะเป็นการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้บริการตามสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ นอกจากนี้ในค่านิยมของสังคมที่คิดว่าตำแหน่งในงานราชการเป็นสมบัติส่วนบุคคลและเป็นสิ่งที่ส่งเสริมฐานะทางสังคมของบุคคลให้เหนือกว่าประชาชนทั่วไป ก็เป็นบริบทหรือเงื่อนไขที่สำคัญของการทุจริตในระบบราชการ การตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งมีส่วนช่วยเหลือบุคคลบางคน มักถูกมองว่าเป็นการให้คุณส่วนตัว ไม่ใช่เป็นเพียงผลของความสัมพันธ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกันกับที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะเห็นว่าตนมีอำนาจดุลยพินิจเหนือการตัดสินใจนั้น ๆ ในทางเป็นคุณหรือเป็นโทษกับใครที่ตนต้องการก็ได้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมักถูกพิจารณาว่าเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ธรรมเนียมในการให้ของขวัญกับการให้สินบนเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงดูจะเป็นสิ่งที่มีอยู่ในสังคมเช่นนี้เสมอ และในหลายกรณีแยกออกจากกันได้ยาก ในระบบงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้ต่ำ และต้องการรายได้เพิ่มเติมให้พอต่อการดำรงตนในสังคม ตำแหน่งหน้าที่จึงกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ตามธรรมเนียมปฏิบัติ การให้สินน้ำใจหรือสินบนจึงเป็นเหมือนค่าธรรมเนียมที่ช่วยให้งานบริการสาธารณะดำเนินไปได้ ในการศึกษาวิจัยระบบราชการของไทย Fred (1966) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าตำแหน่งราชการระดับสูงของไทยไม่เพียงแต่ให้ผลตอบแทนผู้ดำรงตำแหน่งในรูปของอำนาจและเกียรติยศชื่อเสียงเท่านั้น แต่ยังให้ผลตอบแทนทางทรัพย์สินอย่างดียิ่งอีกด้วย ผู้ที่เริ่มต้นเข้าดำรงตำแหน่งราชการอาจมีฐานะทางการเงินเพียงพอมีพอกิน แต่เมื่อได้เข้าจันดำรงตำแหน่งระดับสูงแล้วมักจะมีฐานะร่ำรวยอย่างผิดปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งสูงสุดทางด้านบริหารของรัฐ ในกรณีเป็นรัฐมนตรีจะมีช่องทางแสวงหาประโยชน์ได้มากที่สุด สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในระบบงานของรัฐ ในสภาวะการณ์ที่รัฐบาลมีบทบาทความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอย่างมากในกลไกทางเศรษฐกิจการกิจของรัฐทำให้รัฐเป็นทั้งแหล่งของทรัพย์สินที่จะต้องมีการรวบรวมจัดเก็บ และการใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณะ รวมถึงเป็นแหล่งสิทธิพิเศษทั้งหลาย เพราะมีการใช้อำนาจรัฐในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมืองและการบริหารซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนที่มีผลประโยชน์ในเรื่องนั้น ๆ แตกต่างกันไป เช่น ผู้ประกอบการธุรกิจ อาจต้องเผชิญกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับของรัฐที่มีความซับซ้อน หรือปัญหาความไม่แน่นอนในการได้รับประโยชน์จากรัฐตามที่ตนต้องการ จึงยอมเป็นเรื่องง่ายต่อการที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะใช้วิธีการแก้ปัญหา ดังกล่าวด้วยการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีตำแหน่งหน้าที่

เกี่ยวข้อง หรือใช้ทรัพย์สินเงินทองเป็นเครื่องมือเพื่อให้ผู้มีตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ตัดสินใจไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ให้ประโยชน์ หรือทรัพย์สินแก่ตน แทนที่จะปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายบ้านเมือง โดยเฉพาะสิทธิพิเศษในธุรกิจที่มีผลประโยชน์มูลค่ามหาศาล การทุจริตในระบบราชการย่อมมีโอกาสเกิดได้มากขึ้น สาเหตุทางการเมืองก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งของการเกิดการทุจริตในระบบงานของรัฐ Scott (1977) ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุเช่นนี้ด้วยการวิเคราะห์โครงสร้างทางการเมือง ในระบบพวก (Clique) หรือระบบอุปถัมภ์ (Patron-client Relationship) ที่เป็นอยู่ในความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย ความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เอื้อต่อการทุจริตในระบบงานของรัฐ เนื่องจากเป็นสิ่งที่มีความอยู่และได้ถูกใช้เป็นฐานในการแข่งขันทางการเมือง เพื่อยึดเหนี่ยวอำนาจในการบริหารงานของรัฐไว้กับกลุ่มการเมืองของฝ่ายนั้น ๆ การดำเนินการบางอย่างก็อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เช่น การใช้ดุลยพินิจแต่งตั้งบุคคลในกลุ่มการเมืองเดียวกันให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในระดับสูง แต่ในหลายกรณี ความสัมพันธ์ในระบบพวกก็ทำให้เกิดการทุจริตในระบบราชการขึ้น เมื่อมีการอาศัยความสัมพันธ์ดังกล่าว เพื่อให้มีการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ ด้วยกฎหมายให้แก่ตนเอง หรือพวกพ้อง

3. บริบทหรือเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในการศึกษาปัญหาการทุจริตในระบบราชการในภูมิภาคเอเชีย Gunnar Myrdal (อ้างโดย อุดม รัฐอมฤต, 2544) ได้พบว่า ในประเทศที่สังคมมีผู้คนที่มีความแตกต่างกัน มีความผูกพันต่อกลุ่มและสถาบันที่แตกต่างกัน และมีความรู้สึกเป็นคนร่วมสังคมเดียวกันน้อยมาก ในสภาวะดังกล่าว กฎหมายได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เกิดสำนึกและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การทุจริตในระบบราชการที่แพร่ระบาดเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงถึงรัฐบาลที่อ่อนแอ เพราะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐในสมัยใหม่มีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย และเมื่อเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายก็มีโอกาสที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องในหลายกรณีข้อกำหนดเหล่านั้นทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณากระทำการต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ไปตามที่เห็นว่าถูกต้อง และถ้ากฎหมายนั้น ๆ ไม่รัดกุมก็เป็นช่องทางให้มีการใช้ดุลยพินิจไปในทางที่มีขอบได้โดยง่ายขึ้น แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็จะต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่เพียงพอ และเหมาะสมกับงานของรัฐ

จากการศึกษาวิจัยการทุจริตคอร์รัปชันของสุธี อากาศฤกษ์ (2535) ของคณะอนุกรรมการ ศึกษาสาเหตุและวิจัยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงาน ป.ป.ป. ของอุทัย หิรัญโต (2519) และของอุดม รัฐอมฤต (2544) ข้างต้นนั้นได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันในหลาย ๆ ส่วนด้วยกัน และจากข้อค้นพบของงานวิจัยทั้ง 4 ชิ้น ได้ทำให้เกิดความ

เข้าใจในสาเหตุและเงื่อนไขของการทุจริตคอร์รัปชันและนำไปสู่การพยายามแก้ไขปัญหานี้ในยุคหนึ่ง ซึ่งได้ล่วงเลยเวลามาเป็นเวลานานพอสมควรคือในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อระยะเวลาได้ผ่านไป สภาพ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง ก็เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็คงจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบท แต่ถึงอย่างไรก็ตามปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังคงอยู่ในสังคมไทยเสมอมา และสิ่งที่เคยค้นพบ จากการศึกษาวิจัยของงานวิจัยทั้ง 4 ชิ้น ข้างต้นก็อาจจะมีบางอย่างที่ยังคงดำรงอยู่ใน ปัจจุบันทั้งในลักษณะเดิมและมีการปรับเปลี่ยนไปในลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น หรือบางอย่างอาจจะกำลังลดน้อยถอยลง และบางอย่างอาจจะไม่ปรากฏให้เห็นอีกแล้ว ตลอดจน อาจจะมีลักษณะของการทุจริตคอร์รัปชันใหม่ ๆ เกิดขึ้นในบริบทสังคมปัจจุบันที่แตกต่างจากที่เคยปรากฏในอดีต ดังนั้น เงื่อนไข/สาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในบริบทของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน อาจมาจากสาเหตุภายในหรือสาเหตุภายนอก ซึ่งสาเหตุภายนอกนี้จะมี ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสาเหตุภายในทั้งในเรื่องโอกาส สิ่งจูงใจ และความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งอาจแบ่งได้ ดังนี้

1. เงื่อนไข/ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- พฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการบางคนที่เป็นคนโลภมาก เห็นแก่ได้ไม่รู้จักพอ หรือเป็นพวก “อยากได้โดยสันดาน” ไม่มีความพอใจในความพอดี
- ความเคยชิน ของข้าราชการที่คุ้นเคยกับการที่จะได้ “ค่านำร้อนน้ำชา” หรือ “เงินใต้โต๊ะ” จากผู้มาติดต่อราชการมาเป็นเวลาช้านาน
- การขาดอุดมการณ์ ขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมของข้าราชการเข้ามาเพื่อประโยชน์ของตนเอง เพื่อประโยชน์ของพวกเขาพ่อและญาติมิตรในกลุ่มของตน

2. เงื่อนไข/ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย

2.1 เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่

- รายได้ของข้าราชการน้อยหรือต่ำมากไม่ได้สัดส่วนกับการครองชีพที่สูงขึ้น การดิ้นรนต่อสู้จึงไม่มีขอบเขตว่าสุจริตหรือทุจริต
- ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ตำแหน่งสูง แต่รายได้น้อย ไม่สามารถรักษา สถานภาพทางสังคมของตนเองได้ก็ต้องหาทางคอร์รัปชันเหมือนกัน
- การเติบโตของระบบทุนนิยมที่เน้นการบริโภค สร้างนิสัยการอยากได้ อยากมี เมื่อรายได้ไม่เพียงพอก็ต้องหาทางใช้อำนาจไปทุจริต

2.2 เงื่อนไขทางด้านสังคม ได้แก่

- ค่านิยมของสังคมที่ยกย่องคนมีเงินคนร่ำรวยและไม่สนใจว่าเงินนั้นได้มาอย่างไร ทำให้ข้าราชการมี “ลัทธิบูชาเงิน” แบบเดียวกับคนทั่วไปในสังคม แรงจูงใจทางวัตถุอันเกิด จากค่านิยมทางสังคม ก็มีส่วนกระตุ้นให้ข้าราชการแสวงหาประโยชน์ด้วยวิธีการที่ผิด ๆ

- เกิดลัทธิเอาอย่าง อยากได้สิ่งที่คนรวยมี เมื่อเงินเดือนของตนไม่เพียงพอ ก็หาโดยวิธีมิชอบ การเปรียบเทียบฐานะความเป็นอยู่ของตนกับคนอาชีพอื่น ทำให้เกิดความทะเยอทะยาน อยากมีอยากได้เหมือนคนอื่น

- ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ เช่น ค่านิยม น้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า และให้ความสำคัญกตัญญูในทางที่ผิด เป็นต้น การสร้างระบบอุปถัมภ์โดยข้าราชการผู้ใหญ่ต้องหารายได้พิเศษด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อเลี้ยงลูกน้องและสร้างเกราะคุ้มกันการตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริตของตน

- ค่านิยมในสังคมรัฐรักษาตัวรอดเป็นยอดดี เช่น เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม อย่าแกว่งเท้าหาเสี้ยน ประนีประนอมและค่านิยมในสังคมอำนาจนิยม เป็นต้น ค่านิยมเหล่านี้ส่งเสริมให้คนในสังคมไม่เฉพาะนักการเมืองหรือข้าราชการเท่านั้น แม้แต่ประชาชนธรรมดาทั่วไปยังมีแนวโน้มของความไม่ซื่อสัตย์สุจริต ไม่เคารพกฎหมายบ้านเมือง ไม่มีระเบียบวินัย จนเรียกได้ว่าเป็นลักษณะทั่วไปของคนในสังคม

2.3 เจ็อนไขทางด้านวัฒนธรรม ได้แก่

- ประเพณีปฏิบัติของข้าราชการที่มีการแนะนำคำสั่งสอนกันอย่างไม่เป็นทางการ การตั้งเงินเดือนต่ำแต่อนุญาตให้ข้าราชการใช้อำนาจหรือเวลาไปหาผลประโยชน์หรือรายได้เพิ่มเติมได้

- การนิยมจ่ายเงินของนักธุรกิจให้กับข้าราชการที่ต้องการความสะดวกรวดเร็ว หรือการบริการที่ดีกว่าด้วยการลดต้นทุนที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ

2.4 เจ็อนไขทางด้านการเมือง ได้แก่

- การคอร์รัปชันของข้าราชการแยกไม่ออกจากนักการเมือง การร่วมมือของคนสองกลุ่มนี้เกิดขึ้นได้ในประเด็นการใช้จ่ายเงินการหารายได้และการตัดสินใจพิจารณาโครงการของรัฐ

- อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่กลุ่ม ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น มีอำนาจเงิน คนกลุ่มนี้มีสัมพันธภาพที่แน่นหนากับประชาชนท้องถิ่นทั่วไป กลุ่มธุรกิจ และข้าราชการประจำ ส่วนระบบราชการประจำจะมีโครงสร้างปิดและมีสัมพันธภาพที่ยึดโยงอย่างแน่นหนาระหว่างข้าราชการระดับต่าง ๆ ระบบที่แน่นหนา นี้ จะส่งผลทำให้มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างคนในกลุ่มอย่างลงตัว มีการปกปิดการกระทำผิดอย่างแนบเนียน มีฐานอำนาจที่หากใครบังอาจเอื้อมมือเข้าไปแก้ไขอาจเดือดร้อนได้

2.5 เจ็อนไขทางด้านระบบราชการ ได้แก่

- การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ หมายถึงการปกครองบังคับบัญชาที่หละหลวมผู้ใต้ปกครองและผู้บังคับบัญชาไม่สุจริต ความบกพร่องในการบริหารงานเปิดโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชัน

- การใช้ดุลพินิจมากและการผูกขาดอำนาจจะทำให้อัตราการคอร์รัปชันในหน่วยงานสูงการที่ข้าราชการมีอำนาจในการอนุมัติหรือการตัดสินใจให้คุณให้โทษทำให้ข้าราชการสามารถใช้อำนาจนั้นเป็นเครื่องมือหากิน

- ภายใต้ระบบที่มีกฎเกณฑ์มากเกินไปในปัจจุบันจนยากที่นักธุรกิจหรือประชาชนทั่วไปจะบรรลุได้โดยง่ายทำให้กลายเป็นเงื่อนไขที่ข้าราชการสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้จากการลดหย่อนกฎเกณฑ์บางอย่างให้แก่บุคคลบางส่วนที่ต้องการชนะกฎเกณฑ์เหล่านั้นโดยเร็วการที่ขั้นตอนของระเบียบราชการมีมากเกินไป ทำให้ผู้ที่ไปติดต่อต้องเสียเวลามาก จึงเกิดการสมยอมกันระหว่าง ผู้ให้กับผู้รับ

- การตกอยู่ใต้ภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริตมีทางเป็นไปได้ที่ผู้หนึ่ง จะทำการทุจริตด้วย เพราะว่ามีตัวอย่างบุคคลในลักษณะเดือร้อนมีมากมาย มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่บ่นในที่ลับและที่เปิดเผยว่า ตนเองไม่อยากยุ่งเกี่ยวกับการคอร์รัปชันใด ๆ เลย แต่จะอย่างไรได้ในเมื่อคอร์รัปชันเป็นเรื่องของ “ระบบ” พวกข้าราชการใหม่ ๆ ที่เป็นคนดี มีอุดมการณ์ มีความพากเพียรที่จะทำงาน โดยสุจริตไม่สามารถรักษาความดีไว้ได้ เพราะถูกคนเก่าเข้าครอบงำ ถ้าคนใหม่ไม่ยอมรับแบบแผนการทุจริตคอร์รัปชันของคนเก่าก็จะไม่สามารถอยู่ได้ กลายเป็น “แกะดำ” ที่คนอื่นไม่คบค้าด้วย

- การรวมอำนาจ ระบบราชการมีลักษณะที่รวมศูนย์ทำให้ไม่มีระบบตรวจสอบที่เป็นจริงและมีประสิทธิภาพ

- ตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะอำนาจต่อการกระทำผิด เช่น อำนาจในการอนุญาต การอนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง เพราะเป็นไปในลักษณะที่เป็นภาษาพูดว่า “ไม่ต้องทำอะไร ปล่อยให้เข้ามาติดต่อยเอง” หมายความว่ากักเรื่องไว้เฉย ๆ แล้วผู้ประกอบการเอกชนมักจะยอมเสียเงินติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว แล้วก็ได้มาอย่างนี้

- การที่ข้าราชการผู้ใหญ่คอร์รัปชันให้เห็นเป็นตัวอย่างแล้วไม่ถูกลงโทษ ข้าราชการชั้นผู้น้อยเลียนแบบบ้างข้าราชการชั้นผู้น้อยเห็นการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จนกลายเป็นความเคยชินและมองไม่เห็นว่าการกระทำเหล่านั้นจะเป็นการคอร์รัปชันหรือมีความสับสน ระหว่างสินน้ำใจกับคอร์รัปชันแยกออกจากกัน

2.6 เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบ ได้แก่

- กฎหมายหลายฉบับที่ใช้อยู่ยังมี “ช่องโหว่” ที่ทำให้คอร์รัปชันแทรกตัวอยู่ได้ เช่น ปัญหาความไม่ชัดเจนของระเบียบ กฎหมาย การให้อำนาจแก่ผู้บริหารหรือข้าราชการมากไป ทำให้ผู้ใช้กฎหมายนั้นสร้างประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องได้

- คติทางวิธีพิจารณาความที่ว่า “บุคคลยังบริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดจริง” แต่การคอร์รัปชันมิได้เป็นอาชญากรรมให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย หาพยานหลักฐานได้ยาก

ยิ่งกว่านั้น การคอร์รัปชันยังก่อประโยชน์ให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย จึงไม่ค่อยมีฝ่ายใดยอมเปิดเผยออกมา และถ้าหากมีฝ่ายใดปรารถนาจะเปิดเผยความจริงในเรื่องนี้ กฎหมายหมิ่นประมาทก็ยับยั้งเอาไว้ อีกทั้งกฎหมายของทุกประเทศเอาผิดกับบุคคลผู้ให้สินบนเท่า ๆ กับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อยมีผู้ให้สินบน รายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย

- ราษฎรที่รู้เห็นคอร์รัปชันก็เป็นโจทก์ฟ้องร้องมิได้เนื่องจากไม่ใช่ผู้เสียหาย ยิ่งกว่านั้นกระบวนการพิจารณาพิพากษายังยุ่งยากซับซ้อนจนกลายเป็นผลดีแก่ผู้ทุจริต

- การที่ขั้นตอนทางกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติยุ่งยากซับซ้อน มีขั้นตอนมากทำให้ระบบงานเทอะทะ ล่าช้าจนเกิดช่องทางให้ข้าราชการหาประโยชน์ได้

2.7 เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ ได้แก่

- การที่ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็ง ประชาชนส่วนหนึ่งยังไม่ชัดเจนในเรื่องหน้าที่ของข้าราชการในการให้บริการสาธารณะ ทำให้คนไทยและข้าราชการส่วนหนึ่งยอมรับการให้สินน้ำใจแก่ข้าราชการ กระบวนการต่อต้านคอร์รัปชันจากฝ่ายประชาชนจึงไม่เข้มแข็ง

- การขาดการควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือกำกับ แลอย่างจริงจัง

- การเรียนรู้ และเลียนแบบจากข้าราชการที่กระทำแล้วถือว่าไม่ผิดกฎหมาย คือ “จะจับก็ไม่ได้ สอบก็ไม่ได้” การเลียนแบบการกินตามน้ำ

2.8 เงื่อนไขอื่น ๆ

- อิทธิพลของภรรยาหรือผู้หญิง เนื่องจากเป็นผู้ใกล้ชิดสามีอันเป็นตัวการสำคัญที่สนับสนุนและส่งเสริมให้สามีของตนทำการคอร์รัปชันเพื่อความเป็นอยู่ของครอบครัว

- การพนัน ทำให้ข้าราชการที่เสียพนันมีแนวโน้มจะคอร์รัปชันมากขึ้น

สรุปสาเหตุการเกิดการทุจริตประพตติมิชอบ เกิดจากหลาย ๆ ปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของตัวบุคคลที่เกิดจากพฤติกรรมความโลภ สภาพแวดล้อมเกิดจากการมีโอกาสหรือการทำงานที่ระบบการทำงานมีช่องว่าง ตลอดจนอิทธิพลทางการเมืองที่เกิดจากการขาดจริยธรรม เกิดแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยง

2.1.3 แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

ปัญหาคอร์รัปชันมีผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ สร้างความเสียหายให้แก่สังคม การบริหารงานในหน่วยงานของรัฐ เศรษฐกิจและการเมือง จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้คิดหาวิธีการเพื่อมาใช้ในการแก้ปัญหา เช่น การตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลปัญหาคอร์รัปชัน โดยเฉพาะการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องเป็นต้น ในปี พ.ศ. 2541 ภาคเอกชนทั่วโลกได้เริ่มก่อตั้งสมาคมต่อต้านการทุจริตสากล (Association of Certificated Fraud Examiners – ACFE) เป็นองค์กรวิชาชีพสากล (Professional organization) สำนักงานใหญ่อยู่ที่

Texas ทำงานครอบคลุมทั่วโลก 125 ประเทศ มีสมาชิก 55,000 คน มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านทุจริต และคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยกำหนดหลักการและเครื่องมือการบริหารความเสี่ยงในเรื่องการทุจริต และมีการจัดทำคู่มือการตรวจสอบทุจริต Fraud Examiners Manual ที่กำหนดแนวทางการทำงาน เรื่องต่าง ๆ เช่น รายการทางการเงินและการทุจริตในลักษณะต่าง ๆ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 องค์การสหประชาชาติตระหนักว่าเครื่องมือทางกฎหมายเป็น สิ่งที่ จำเป็นในการแก้ไขคอร์รัปชัน จึงได้จัดประชุมเพื่อหาเครื่องมือเหล่านี้ที่เวียนนาสำนักงานใหญ่ the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ที่ประชุม General Assembly ได้ยอมรับผลข้อตกลงการประชุม United Nations Convention against Corruption (UNCAC) และกำหนดให้สำนักงานสหประชาชาติด้าน UNODC เป็นฝ่ายเลขานุการของ การประชุม UNCAC (resolution 58/4) และที่ประชุมได้กำหนดให้วันที่ 9 ธันวาคมเป็นวันต่อต้าน คอร์รัปชันสากล (International Anti-Corruption Day) เพื่อความตระหนักของโลกในการต่อสู้และ ป้องกันปัญหาคอร์รัปชัน นอกจากนี้ UNCAC กำหนดให้ประเทศสมาชิกบัญญัติกฎหมาย จัดระเบียบ สถาบัน เพื่อป้องกันคอร์รัปชัน รวมถึงการลงโทษ เพิ่มการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ และขอ ความของศาลให้มีกลไกตรวจสอบทรัพย์สิน พร้อมทั้งให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล

สำหรับแนวทางและวิธีการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันต่างประเทศ เช่น ประเทศ ฟินแลนด์สิงคโปร์ฮ่องกง เกาหลีใต้ ไต้หวัน วิทยากร เชียงกูล (2549) ได้นำเสนอไว้พอสรุป สาระสำคัญ ได้ดังนี้ คือ

1. การออกกฎหมาย การออกพระราชบัญญัติการมีระบบนิติบัญญัติศาลและการ บริหารจัดการที่ดีพร้อมทั้งยุทธศาสตร์มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามอย่างใกล้ชิด
 2. การสร้างค่านิยมของประชาชนและการเป็นสังคมที่เสมอภาคไม่มีความความ แตกต่างทางชนชั้น
 3. การให้มืองค์กรอิสระเป็นองค์กรที่มีอำนาจและมีบทบาทสูงในการปราบปราม คอร์รัปชันที่มี ประสิทธิภาพและโปร่งใส พร้อมทั้งผู้พิทักษ์ความยุติธรรม
 4. การทำให้รัฐมีความโปร่งใสและความเปิดเผยโดยการที่ประชาชนมีสิทธิเข้าถึง ข้อมูลข่าวสาร และการเข้าไปมีส่วนร่วม
 5. ความตั้งใจจริง ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน
 6. การกระจายอำนาจ คือการให้หลายองค์กรทำงานร่วมกันมากกว่า จะรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่องค์กรเดียว
 7. การให้ผู้หญิงมีบทบาทการตัดสินใจทางการเมืองสูง
- วิทยากร เชียงกูล (2549) กล่าวว่า ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้ เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้

1. ภาครัฐต้องมีมาตรการที่มุ่งกำจัดจุดอ่อนของระบบและเสริมสร้างความเข้มแข็ง และคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น วิธีการคัดเลือกและการพัฒนาเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องประกาศให้ ทราบทั่วกัน ดำเนินการอย่างโปร่งใส และคัดคนตามความสามารถ การปรับเงินเดือนเจ้าหน้าที่รัฐ ให้สูงขึ้น เป็นวิธีเพิ่มแรงจูงใจให้คนเก่งเข้ามาสมัครและอยู่ในอาชีพนี้ได้อย่างพอเพียงโดยไม่ต้อง คอรัปชั่น การเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ต้องมีวิธีประเมินผล และตรวจสอบอย่างเป็น กลาง และมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก บางประเทศใช้วิธีออกกฎจรรยาบรรณ (CODE OF CONDUCT) ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างชัดเจน เช่นห้ามรับของขวัญหรือการเลี้ยงดูจากคน อื่น ห้ามการ รับสินบนและการใช้ทรัพย์สินบัติสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งการออกกฎหมายห้าม เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อป้องกันปัญหา ผลประโยชน์ทับซ้อน และเพื่อป้องกันการที่เจ้าหน้าที่รัฐบางหน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ด้านภาษีและ ออก ใบอนุญาตด้านธุรกิจใช้อำนาจตัดสินใจตามวิจารณญาณของตน บางประเทศใช้วิธีการรวมศูนย์ การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และใช้ระบบสารสนเทศ เช่น อินเทอร์เน็ตมาช่วย เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และลดการคอรัปชั่น มีกฎหมายป้องกันการฟอกเงิน สิ่งที่สำคัญคือ ต้องมีการปราบปราม การคอรัปชั่นอย่างเอาใจจริงเองจึง เช่น จะต้องมีการอายัดและยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้มา ด้วยการคอรัปชั่นได้มีการออกกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลเรื่องคอรัปชั่น โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐระดับรองลงมา ซึ่งมีโอกาสรู้ข้อมูลแต่ไม่กล้าแจ้งสำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามคอรัปชั่นเพราะเกรงว่าตนจะมีความผิดด้วย หรือถูกหัวหน้างานกลั่นแกล้งหรือทำอันตราย

2. ต้องมีกฎหมายที่เอื้ออำนวย เช่น กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับ ฐานะ และรายได้ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกตั้งข้อสงสัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม คอรัปชั่นขอไปรวมทั้งมีการร่วมมือขอข้อมูลจากต่างประเทศได้ด้วย กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐโยกย้ายเงินไปต่างประเทศ การจะปราบปรามคอรัปชั่นให้ได้ผลจะต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่าย ตำรวจและอัยการด้วย ดังนั้นการมุ่งแก้ปัญหาคอรัปชั่นและปฏิรูประบบตำรวจและอัยการจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอันดับต้น

3. ต้องอาศัยความร่วมมือจากสังคมประชา องค์กรภาคประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ ให้เป็นหูเป็นตา เป็นกำลังในการช่วยตรวจสอบให้ ข้อมูลและสนับสนุนการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการคอรัปชั่น รัฐบาลบางประเทศให้งบประมาณสนับสนุนองค์กรภาคประชาชนที่ทำงานด้านต่อต้านคอรัปชั่น เพื่อ ช่วยให้การปราบปรามได้ผลดียิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีและทำงานภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการคอรัปชั่น (United Nations Convention against Corruption) และมีการจัดตั้ง หน่วยงานโดยเฉพาะ 2 หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ดูแลปัญหาคอร์ปชั่นในภาพใหญ่ระดับชาติตลอดจนความร่วมมือ ระหว่าง ประเทศ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กระทรวง ยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และแก้ไข ปัญหาการทุจริต พ.ศ. 2551 ทำหน้าที่ดูแลคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้น จากการกระทำของข้าราชการระดับผู้ปฏิบัติการ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้รัฐบาลยัง ได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาโดยถือว่า “การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่น” เป็นนโยบายหลักที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับ คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นหน่วยงานหลักในด้านการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551-2555 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็น กลไกในการประสานความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย จึงเป็นสิ่งที่ บ่งชี้ว่า ปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นนั้นจะต้องรีบดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

การป้องกันคอร์ปชั่นในภาครัฐ อาจจะทำได้ด้วยมาตรการที่มุ่งกำจัดจุดอ่อนของ ระบบและ เสริมสร้างความเข้มแข็งและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น วิธีการคัดเลือกและการพัฒนา เจ้าหน้าที่รัฐ ต้องประกาศให้ทราบทั่วกัน ดำเนินการอย่างโปร่งใส และคัดคนตามความสามารถ การ ปรับเงินเดือน เจ้าหน้าที่รัฐให้สูงขึ้น เป็นวิธีเพิ่มแรงจูงใจให้คนเก่งเข้ามาสมัครและอยู่ในอาชีพนี้ได้ อย่างพอเพียง โดยไม่ต้องคอร์ปชั่น การเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ต้องมีวิธีประเมินผลและ ตรวจสอบอย่าง เป็นกลางและมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก สิ่งที่สำคัญคือ ต้องมี การปราบปรามการคอร์ปชั่นอย่างเอาจริงเองจัง เช่น จะต้องมีการอายัดและยึดทรัพย์สินของ เจ้าหน้าที่ รัฐที่ได้มาด้วยการคอร์ปชั่นได้มีการออกกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่พยานผู้ให้ข้อมูลเรื่อง คอร์ปชั่นโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐระดับรองลงมาซึ่งมีโอกาสรู้ข้อมูลแต่ไม่กล้าแจ้งสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามคอร์ปชั่น เพราะเกรงว่าตนจะมีความผิดด้วย หรืออาจถูก หัวหน้านางานกลั่น แก้งหรือทำอันตราย

การจะปราบคอร์ปชั่นให้ได้ผลจะต้องมีกฎหมายที่เอื้ออำนวย เช่น กำหนดให้ ธนาคาร พาณิชยต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับฐานะและรายได้ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกตั้งข้อสงสัย เมื่อ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามคอร์ปชั่นขอไป กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐโยกย้ายเงินไปต่างประเทศ การจะ ปราบปรามคอร์ปชั่นให้ได้ผล จะต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่ายตำรวจและอัยการด้วย ดังนั้น การมุ่งแก้ปัญหาคอร์ปชั่นและปฏิรูประบบตำรวจและอัยการจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอันดับต้นและต้อง อาศัยความร่วมมือจากสังคมประชา องค์กรภาคประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ ให้ช่วยตรวจสอบ เป็นกำลังในการช่วยตรวจสอบให้ข้อมูลและสนับสนุนการทำงาน

ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน รัฐบาลบางประเทศให้ งบประมาณสนับสนุนองค์กรภาคประชาชนที่ทำงานต่อต้านคอร์รัปชันเพื่อช่วยให้การปราบปรามได้ผลยิ่งขึ้น

จากการศึกษากรณีตัวอย่างของประเทศที่มีคะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันสูงสุด 3 อันดับแรกคือ นิวซีแลนด์ เดนมาร์ก และฟินแลนด์พบว่าทั้ง 3 ประเทศ มีสิ่งๆที่เหมือนกัน คือ มีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพและมีการวางรากฐานต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันมาอย่างยาวนาน ตัวอย่างในปี 1766 ขณะที่หลายประเทศยังไม่รู้ว่าความโปร่งใสคืออะไร แต่สวีเดนกลับเป็นประเทศแรกที่มีการออกกฎหมายให้สาธารณะชนสามารถเข้าถึงข้อมูลหรือเอกสารสำคัญทางราชการได้ประเทศเหล่านี้ยังเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยและมีสื่อมวลชนที่มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นสูง นอกจากนี้ทั้ง 3 ประเทศยังมีจิตพิต่อหัวของประชากรสูง มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ต่ำ มีอัตราการรู้หนังสือเกือบ 100 % มีการให้ความสำคัญกับประเด็นทางสิทธิมนุษยชน เช่น ความเท่าเทียมกันทางเพศและเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกในการสร้างความโปร่งใสของภาครัฐ การมีภาคประชาสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วม ล้วนเป็นกลไกสำคัญที่จะสร้างให้เกิดความโปร่งใส ดังตัวอย่างของประเทศสวีเดน ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไป ตรวจสอบการจ่ายใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้หรือประเทศเดนมาร์กที่บังคับให้รัฐมนตรีทุกคนต้อง เปิดเผยค่าใช้จ่ายรายเดือนทุกอย่าง รวมไปถึงค่าเดินทางและค่าของขวัญที่ซื้อให้ผู้อื่น ทั้งหมดนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่มีส่วนในการทำให้ประเทศเหล่านี้จัดการรับมือกับปัญหาคอร์รัปชันได้ดี คือในประเทศต้องมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจับตาสอดส่องการทำงานของภาครัฐและมีหน่วยงานของรัฐที่มีความโปร่งใสสามารถเปิดเผยข้อมูลให้องค์กรอื่น ๆ ตรวจสอบได้นั่นเองซึ่งตัวอย่างของทั้ง 3 ประเทศจะเป็นบทเรียนที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาให้ประเทศไทยให้มีดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันเพิ่มขึ้นต่อไป

สรุปแนวทางหรือมาตรการแก้ไขปัญหาการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย นอกจากการใช้มาตรการทางด้านกฎหมายในการปราบปรามแล้ว มาตรการในการป้องกัน ทุจริตคอร์รัปชัน โดยการให้ทุกภาคส่วนร่วมกันศึกษาเรียนรู้และทำความเข้าใจและช่วยกันเผยแพร่ ความรู้ทางด้านธุรกิจสมัยใหม่ที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนเพื่อให้รู้เท่าทันนักการเมืองใน ปัจจุบันได้ โดยให้สื่อมวลชน องค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะป้องกันการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.4 มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 44 บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคง

ของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอก ราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบ แห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทาง นิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติ ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และ เป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและ นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว (รัฐพิธีกร สังกข์แก้ว, 2562)

ทั้งนี้ มาตรา 44 ได้มอบอำนาจให้กับข้าราชการทหาร ในการปราบปรามการกระทำ ผิดที่ระบุนว้างขวางด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้

1. เรียกให้มารายงานตัว ส่งมอบเอกสาร หรือหลักฐาน ที่เกี่ยวกับการกระทำผิด ข้างต้น ในกรณีที่มีการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น มาตรา 44 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกักตัวบุคคล ดังกล่าวไว้ได้ไม่เกิน 7 วัน ในที่ที่ไม่ใช่สถานีตำรวจ ที่คุมขัง หรือเรือนจำ ทั้งนี้ การขึ้นศาลทหาร จำกัด ไว้เพียงบุคคลที่กระทำผิดต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น
2. จับกุมได้ทันทีเมื่อทำความผิดข้างต้นแบบซึ่งหน้า และนำส่งเจ้าพนักงานสืบสวน ให้ดำเนินการต่อไป
3. มีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าไปร่วมสืบสวน โดยให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ทหารเป็น พนักงานสอบสวนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
4. ตรวจสอบตัวบุคคล ที่อยู่อาศัย หรือยานพาหนะของบุคคลใดก็ตามที่ต้องสงสัยว่า เป็นผู้กระทำความผิดที่ได้ระบุนว้างขวาง โดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาล
5. เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่พบจากข้อ 4)
6. เจ้าหน้าที่ทหารมีอำนาจทุกประการ หาก คสช. มอบหมายให้ทำ หรือก็คือมี อำนาจหน้าที่แบบครอบจักรวาลนั่นเอง

มาตรา 44 ยังระบุว่า คสช. มีอำนาจออกคำสั่งห้ามสื่อมวลชนข่าวอะไรก็ตามที่ขัด ต่อความสงบเรียบร้อย ภายใต้อำนาจนี้ สื่อที่ออกมาวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล อาจจะมี ความผิดตามกฎหมายได้ หาก คสช. เห็นว่าส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของชาติ

ทั้งนี้ หากพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์การเมืองและพัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย จะพบว่ามาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 นั้น มีลักษณะ คล้ายคลึงกับมาตรา 17 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ซึ่งถูกร่างขึ้นภายหลัง การยึดอำนาจการปกครองของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวคือ ตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการ ปกครองของอาณาจักร พ.ศ. 2502 นั้นได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ใน กรณีที่เห็นสมควรเพื่อเป็นประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำการใด ๆ อันเป็นการบ่อน

ทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ฯลฯ โดยให้ถือว่าคำสั่งและการใช้อำนาจเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับมาตรา 21 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ที่ตราขึ้นภายหลังการยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และเหตุการณ์การล้อมปราบนิสิต นักศึกษาและประชาชน บริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในลักษณะเดียวกัน

การพิจารณาการกำหนดนโยบายการป้องกันกบฏจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ติดตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในช่วงเวลาของขอบเขตการวิจัยตั้งแต่ปี 2557 จนถึง 2560

คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 16/2558 เรื่อง มาตรการแก้ปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบ และการกำหนดกรอบอัตรากำลังชั่วคราว จำนวน 45 คน ประกอบด้วยข้าราชการ 24 คน หน่วยงานอื่นของรัฐ 1 คน นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 14 คน นายกเทศมนตรี 3 คน ปลัดและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 คน

คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 19/2558 เรื่อง แต่งตั้งและให้เจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อื่น โดยคำสั่งฉบับนี้ได้มีการส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 60 คน ประกอบด้วยข้าราชการ 24 คน นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด 7 คน นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 17 คน นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล 18 คน ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7 คน

คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 1/2559 เรื่อง ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 3 จำนวน 59 คน ประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา 2 คน ข้าราชการพลเรือน 2 คน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 44 คน ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 คน กรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ 7 คน

คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 43/2559 เรื่อง ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 4 จำนวน 60 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา 2 คน ข้าราชการพลเรือน 8 คน ผู้บริหารและผู้มีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 40 คน ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10 คน

คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 44/2559 ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 5 ให้นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งโดยไม่ได้รับคำตอบแทน

คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 50/2559 เรื่อง ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 6 ให้หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการ

กรุงเทพมหานคร ระเบียบการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในกรุงเทพมหานครเป็นการชั่วคราวโดยยังไม่พ้นจากตำแหน่ง จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนในระหว่างนี้ และให้นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ นายกเทศมนตรีเมืองบ้านไผ่ อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ระเบียบการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในเทศบาลเมืองบ้านไผ่เป็นการชั่วคราวโดยยังไม่พ้นจากตำแหน่งจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนในระหว่างนี้

คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 8/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น มีใจความระบุว่า โดยที่ในปัจจุบันปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการย้าย รวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์ นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผู้นำชุมชนในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจได้ กรณีนี้จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน เพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขันการสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยในการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องยังคง เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้มีมาตรฐานและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของระบบคุณธรรม ตลอดจนสามารถเยียวยาแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสอบการแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการกลางการแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (กสอ.) ที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งแต่งตั้งขึ้นตามมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดขึ้นตาม

พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งกำหนด

ข้อ 2 ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการสอบคัดเลือกและการคัดเลือกข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ประเภทบริหารท้องถิ่นและตำแหน่งสายงานบริหารสถานศึกษาในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแทนได้ ตามมาตรฐานทั่วไปว่าด้วยการนั้นที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552

ข้อ 3 ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการปฏิบัติราชการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระหว่างข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้นำชุมชน และไม่สามารถดำเนินการโอนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักความสมัครใจได้ ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดพิจารณา และมีมติให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโอนไปสังกัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดอื่นได้ และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะกรรมาธิการกลาง ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ข้อ 4 ให้นำความในข้อ 2 และข้อ 3 มาใช้บังคับกับการคัดเลือก และการโอนพนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยาโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นของคณะกรรมการกลางเทศบาล หรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

อีกทั้งในการศึกษานี้ได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายแบบเจาะลึก และนำข้อมูลที่ได้มาประกอบและยืนยันการวิเคราะห์ โดยการนัดหมายสัมภาษณ์ และให้ผู้ให้สัมภาษณ์แนะนำผู้ให้สัมภาษณ์ในรายถัดไป บันทึกเทปการสัมภาษณ์ ถอดเทปการสัมภาษณ์ และนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาตีความและวิเคราะห์ โดยดำเนินการ ดังนี้

1. ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์องค์กรอิสระ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อทราบกฎหมาย กฎ ระเบียบ

ตลอดจนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประพุดติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44

2. ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ ข้าราชการประจำระดับบริหาร ระดับปฏิบัติการ จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนคณะกรรมการกลางของท้องถิ่น เพื่อทราบสถานการณ์การบังคับใช้มาตรา 44 และกระบวนการความเป็นมาของนโยบายในการเข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี

3. ประสานงานขอความร่วมมือและสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบผลกระทบของการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพุดติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ มาตรา 44 ไปปฏิบัติ

4. ประสานงานขอความร่วมมือตัวแทนหน่วยงาน ได้แก่ 1) องค์กรอิสระ 2) ข้าราชการบริหารส่วนกลาง 3) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้วิพากษ์ผลการสัมภาษณ์ว่ามีความเห็นด้วยหรือไม่ได้แก่ ผลจากการสัมภาษณ์ในประเด็นใดบ้าง

สรุป การบัญญัติมาตรา 44 ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 นั้น ถือเป็นกรออกแบกกลไกและโครงสร้างองค์การสำหรับการใช้อำนาจรัฐในสถานการณ์อันไม่ปกติรูปแบบหนึ่ง เมื่อพิจารณาคำอธิบายทางวิชาการในแง่ที่พบว่าในการดำรงอยู่ของรัฐในทางกฎหมายนั้น ย่อมมีช่วงเวลาที่การขับเคลื่อนองคัพพและกิจกรรมต่าง ๆ ภายในไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างปกติ อันเนื่องจากรัฐต้องเผชิญกับสถานการณ์ใด ๆ ที่มีความสุ่มเสี่ยง ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารเพื่อสามารถควบคุม จัดการรวมทั้งการแก้ไขคลี่คลายสถานการณ์เหล่านั้นให้กลับคืนสู่ความเป็นปกติ แต่กระนั้นก็ตาม การมอบอำนาจพิเศษก็ไม่ได้เป็นไปอย่างปราศจากกฎเกณฑ์และขอบเขตแต่อย่างใด เพราะมิฉะนั้นแล้ว ฝ่ายบริหารก็จะสามารถอ้างเป็นเงื่อนไขเพื่อใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายใต้สถานการณ์อันไม่ปกติใด ๆ นั้น ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันคลุมเครือระหว่างกฎหมายกับการเมือง ซึ่งย่อมหมายความว่า อำนาจรัฐตามกฎหมายธรรมดาที่มีผลบังคับใช้อยู่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของการเมืองที่ดำรงอยู่อันจะทำให้รัฐไม่สามารถจัดการ แก้ไข และคลี่คลายสถานการณ์เหล่านั้นได้ทันที

2.1.5 การต่อต้านการทุจริตในต่างประเทศ

1. เขตปกครองพิเศษฮ่องกง (สาธารณรัฐประชาชนจีน) สำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของฮ่องกงเป็นหน่วยงานที่ ได้รับการยกย่องอย่างมากจากนานาประเทศเนื่องจากสามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก

ที่สุดหน่วยงานหนึ่งในโลก และการดำเนินงานของสำนักงาน ICAC เป็นเรื่องที่ได้ได้รับความสนใจ เป็นอย่างมาก

ในช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 ฮองกงเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริต ปัจจัยที่สำคัญที่นำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการต่อต้านการทุจริต คือ การดำเนินคดีการ ทุจริตของตำรวจชื่อนายพลปีเตอร์ ก๊อบเบอร์ ซึ่งได้หลบหนีออกจากฮองกง โดยใช้วิธีการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคน ทำให้ชาวฮองกงไม่พอใจ ในเรื่องนี้ ถึงแม้ว่านายพลปีเตอร์ จะถูกจับได้และถูกนำตัวกลับฮองกงเพื่อดำเนินคดี ด้วยเหตุนี้ผู้ว่าการเกาะฮองกง (Governor) ในสมัยนั้นมีคำสั่งให้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวน (Commission of Inquiry) ซึ่งหน่วยงานในสมัยนั้น ที่มีการทุจริตมากที่สุด คือ ตำรวจ เพื่อแก้ปัญหาการทุจริตที่มีอยู่อย่างแพร่หลายทั่วไปในฮองกง จึงทำให้เกิดการจัดตั้งสำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) เจ้าหน้าที่ ICAC ได้พยายามต่อสู้กับการทุจริตอย่างจริงจังและเป็นเวลาสม่ำเสมอเรื่อยมา จนกระทั่งการทุจริตในฮองกงลดน้อยลงเป็นอย่างมาก

รูปแบบองค์กรของสำนักงาน ICAC แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายพิจารณา และฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายพิจารณาจะรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา และความผิดทางวินัย ในส่วนของคดีอาญาผู้อำนวยการ สำนัก ICAC เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนคดีอาญา สำหรับฝ่ายบริหารจะแบ่งออกเป็นสามหน่วยงาน คือ หน่วยปราบปราม (The Operations Department) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation Department)

สำหรับหน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) ในฝ่ายบริหารของ ICAC จะมี เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในหลาย ๆ สาขาวิชา เช่น วิศวกรรมศาสตร์ กฎหมาย บัญชี และการบริหาร เป็นต้น การทำงานในหน่วยงานนี้เป็นไปภายใต้แนวความคิดที่ว่า “การป้องกันดีกว่าการปราบปราม” และเน้นแก้ไข ปรับปรุงที่ระบบมากกว่าตัวบุคคล เพื่อลดหรือขจัดโอกาสที่อาจจะทำให้เกิดการทุจริต หน่วยงานนี้มีหน้าที่ป้องกันการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของภาครัฐหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อลดและขจัดโอกาสที่อาจทำให้เกิดการทุจริตได้ และยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กฎหมาย หรือวิธีการปฏิบัติงานใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริต ในส่วนของภาคเอกชน หน่วยงานนี้มีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่อง การป้องกันการทุจริตแก่บุคคลหรือบริษัทต่าง ๆ ที่มาขอคำแนะนำ โดยเป็นการให้บริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ

2. ประเทศสิงคโปร์ สิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่อง การต่อต้านการทุจริต หน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือ สำนักงาน Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ในช่วง

แรกของการปฏิบัติงาน สำนักงาน CPIB ไม่สามารถแก้ไขปัญหา เรื่องการทุจริต ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ ได้แก่ ความลำสมัยของกฎหมาย ต่อต้านการทุจริต ทำให้เจ้าหน้าที่ CPIB ไม่มีอำนาจเพียงพอในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เช่น การขาดอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการ กระทำความผิดเสียเอง และความด้อยการศึกษาของชาวสิงคโปร์ อีกทั้งขาดความร่วมมือจากประชาชน เพราะ ประชาชนไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงาน CPIB และกลัวผู้กระทำผิดแก้แค้น นอกจากนี้ ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องดังกล่าวไม่บรรลุผลสำเร็จ

ความตั้งใจในการแก้ปัญหาการทุจริตของสิงคโปร์ คือ การปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้ต่อต้านการทุจริตอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้กระทำความผิดจะไม่สามารถรอดพ้นจากการลงโทษไปได้ นอกจากนี้สิงคโปร์จะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ก็ยังใช้มาตรการทางสังคมควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางกฎหมายด้วย เช่น การที่นักการเมืองหลาย ๆ ท่านประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในการทำงานและการใช้ชีวิตส่วนตัวโดยยึดมั่นในหลักคุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความซื่อสัตย์ เช่น การไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นส่วนตัวกับเรื่องธุรกรรมทางการเงิน หรือการพาณิชย์ใด ๆ เมื่อมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ประเทศสิงคโปร์ได้แก้ปัญหาเรื่องค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการปรับอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เพิ่มสูงขึ้น และปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ในหน่วยงานของรัฐ

การป้องกันการทุจริตในระบบราชการของสิงคโปร์ ได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ดังนี้

- การตรวจสอบและการเสนอแนะแนวทางแก้ไขการปฏิบัติงาน โดยเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่จะทบทวนวิธีการทำงานและขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเป็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือกระทำการมิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ CPIB ยังมีบริการตรวจสอบประวัติของบุคคล เพื่อมิให้บุคคลที่มีประวัติเกี่ยวกับการทุจริตได้รับตำแหน่งสำคัญ ๆ ด้วย

- การแถลงในแต่ละปี ว่าไม่มีหนี้สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแถลงว่าไม่มีหนี้สิน เพราะมีความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ที่เป็นหนี้ มีแนวโน้มที่จะทุจริตได้ง่าย

- การแสดงทรัพย์สินและการลงทุน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่จะต้องแสดงทรัพย์สิน และการลงทุนต่าง ๆ ของตน รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเมื่อเข้ารับตำแหน่งและต้องกระทำ เช่นนี้ทุกปี ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีพฤติกรรมร้ายวร้ายที่ผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียกไปชี้แจงถึงวิธีการที่ได้ ทรัพย์สินนั้นมาได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหุ้นส่วนในบริษัทเอกชน บุคคลนั้นก็อาจถูกร้องขอให้สละความเป็นเจ้าของได้ เพื่อป้องกันการขัดกันซึ่งผลประโยชน์

- เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจยอมรับของขวัญหรือเงินจากประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

- การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการ (Excessive Red Tape) ซึ่งเปิดช่องให้มีการทุจริต

- การทบทวนอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสม โดยมีการคำนึงถึงอัตราเงินเดือนในภาคเอกชนด้วย

ซึ่งการแก้ไขปัญหาการทุจริตของสิงคโปร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นความมุ่งมั่นตั้งใจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันด้วยความตระหนักว่า สิงคโปร์เป็นประเทศที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติแต่เป็นประเทศซึ่งมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อันมีความเหมาะสมต่อการเป็นศูนย์กลางทางการค้า การบริการ และการขนส่ง หากให้ประเทศมีสภาพการทุจริตแล้ว จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างทางการบริหาร และกฎหมาย ให้สอดคล้องกับการปราบปรามการทุจริต ประเทศไทยควรมีการเรียนรู้และปรับนำมาใช้ให้เหมาะสมภายใต้บริบททางการบริหารและกฎหมายของสังคมไทย

2.1.6 ยุทธศาสตร์การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2554 – 2558 (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2554)

1. สภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการ

ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีความพยายามยกระดับและ พัฒนาระบบการทำงาน โดยได้มีการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการต่าง ๆ มาใช้เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ การบริหารความเสี่ยง การวัดระดับความพึงพอใจผู้รับบริการ การพัฒนากระบวนการทำงาน การพัฒนาสมรรถนะ การบริหารความรู้ การจัดทำบัญชีต้นทุนต่อหน่วย การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการปรับโครงสร้างองค์กร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการมาใช้แต่ข้าราชการส่วนใหญ่ยังมีความรู้สึกว่าการนำเครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้ไม่สามารถช่วยเหลือและพัฒนาสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เท่าที่ควร ข้าราชการผู้ที่เกี่ยวข้องต่างมีความรู้สึกที่เหมือนกันว่า การนำเครื่องมือเหล่านี้มาใช้เป็นเพียงการจัดทำเอกสารเตรียมสำหรับการตรวจประเมินผลเท่านั้น ไม่สามารถเห็นภาพได้ว่าเมื่อทำไปแล้ว จะทำให้ตนเองและองค์กรได้อะไร ลักษณะของการใช้เครื่องมือจึงเป็นไปในลักษณะเชิงรับมากกว่า ที่อยากจะใช้เครื่องมือเหล่านี้มาพัฒนาองค์กร และใช้ไปในลักษณะของฤดูกาลมากกว่าที่จะทำอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน ระบบการบริหารงานบุคคลอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน ซึ่งมีทิศทางยังไม่ชัดเจนแน่นอน ประกอบกับมีผลกระทบจากปัจจัยภายนอกต่าง ๆ จึงส่งผลให้ข้าราชการขาดความเชื่อมั่นในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้มีข้าราชการบางส่วนยังประสบ

กับปัญหาหนี้สินและปัญหาส่วนตัวอื่น ๆ รวมทั้งมีการปฏิบัติงานอยู่ในที่เดิมเป็นเวลานาน ๆ จึงทำให้มีข้าราชการบางส่วนละเลยในเรื่อง คุณธรรมและจริยธรรม กล่าวคือ มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่ไม่ยึดมั่นในผลประโยชน์ของแผ่นดิน หรือประชาชนส่วนรวม ไม่ทุ่มเทอย่างจริงจังในการปฏิบัติหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามความต้องการของข้าราชการส่วนใหญ่ ยังต้องการมีความสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จอย่างมีเกียรติและมีศักดิ์ศรี ได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมและเป็นธรรม

2. การวิเคราะห์สถานะและปัจจัยแวดล้อม

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ทางยุทธศาสตร์ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ทราบสถานภาพการดำเนินงานที่ผ่านมาและบริบทภายนอกต่าง ๆ ที่จะเปลี่ยนไปในอนาคต สำหรับเป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์และทราบถึงช่องว่าง (Gap) ที่มีอยู่ระหว่างสิ่งที่ควรจะเป็นและสิ่งที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบัน เพื่อหาทางในการอุดช่องว่างต่อไป ซึ่งผลการวิเคราะห์โดยใช้ เครื่องมือ SWOT สรุปได้ว่า

จุดแข็ง

- มีเครือข่ายการทำงานที่เข้มแข็งครอบคลุมทั่วประเทศ โดยเฉพาะการมีผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการสำนักงานจังหวัดอยู่ในสังกัด สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- บุคลากรมีความรวดเร็วต่อการตอบสนอง นโยบาย

- ได้รับมอบหมายให้เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนนโยบายกระทรวงสู่การ

ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

จุดอ่อน

- มีวัฒนธรรมการทำงานที่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา มากกว่าการวิเคราะห์และเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา

- โครงสร้างและอัตรากำลังบางส่วนราชการไม่มีความเหมาะสมกับบทบาทภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

- บุคลากรไม่เชื่อมั่นในระบบบริหารงานบุคคล

- บุคลากรขาดทักษะการเป็นผู้นำและการทำงานเป็นทีม

- บุคลากรขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

- บุคลากรบางส่วนปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง

- บุคลากรบางส่วนมีหนี้สินจำนวนมาก

- การปฏิบัติงานขาดการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรและขาดการถ่ายทอดให้เกิดความเชื่อมโยงและสอดคล้องระหว่างปัจจัยต่าง ๆ

โอกาส

- กระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี รวมทั้ง พัฒนาการของความเป็นประชาธิปไตย จะส่งผลให้ประชาชนต้องการมีส่วนร่วมและตรวจสอบภาครัฐมากขึ้น จึงเป็นโอกาสในการพัฒนา คุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการ

- มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม (ก.พ.ค.) และสื่อสารมวลชนมีบทบาท ตรวจสอบภาครัฐมากขึ้น จะส่งผลให้ข้าราชการ เกรงกลัวต่อการกระทำผิด

- กระแสของเศรษฐกิจพอเพียง และการปรับเพิ่มบัญชีเงินเดือนข้าราชการ 5 % จะส่งผลให้ข้าราชการละเว้นจากแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบ ยิ่งขึ้น

อุปสรรค

- สถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยที่ไม่มั่นคงในปัจจุบัน จะส่งผลให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับบทบาทภารกิจมาปฏิบัติ มากขึ้น และอาจจะทำให้มีผู้บริหารอย่างไม่ต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการพัฒนาและส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม

- ภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะส่งผลกระทบต่อดำรงชีพของข้าราชการ ที่เอื้อต่อการการประพฤติมิชอบ

ผลจากการวิเคราะห์ SWOT ทำให้เห็นว่า ประเด็นสำคัญ ๆ ที่จะต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข และพัฒนาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีดังนี้

1. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีความพร้อมในด้านเครือข่ายการทำงาน บุคลากรมีความรวดเร็วต่อการตอบสนองนโยบาย มีผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในสังกัด และเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติแต่ขาดความชัดเจนในการบริหารทรัพยากรบุคคล ขาดการสร้างระบบธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลตนเองที่ดีเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ควรต้องพัฒนาและธำรงรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ค่านิยมและกระบวนทัศน์อันเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม

2. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีบทบาทหลักในด้านการบริหาร ยุทธศาสตร์และบริหาร จัดการด้านต่าง ๆ ของกระทรวง ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินตามบทบาท เป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพ จึงต้องเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลในองค์กร พร้อมกับการพัฒนาขีด สมรรถนะหลักของหน่วยงานที่สำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ คุณธรรม จริยธรรม การทำงานเป็นทีม และพัฒนาขีดสมรรถนะตามสายงาน

3. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในภาพรวม การดำเนินงานจึงต้องได้รับความเชื่อมั่นและไว้วางใจจาก

ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้สามารถรองรับบทบาทภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลในอนาคต จึงต้องเร่งพัฒนากระบวนการที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกได้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

3. วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และมาตรการ

วิสัยทัศน์

จากการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมแก่ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ไว้ดังนี้

“คุณธรรมดี มีศักดิ์ศรี เป็นที่เลื่อมใสของประชาชน”

ยุทธศาสตร์

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์หลักที่จะมุ่งเน้น พัฒนา และให้ความสำคัญ เพื่อให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ใน 3 ประเด็น ได้แก่

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐที่เอื้อต่อการส่งเสริม คุณธรรม จริยธรรม ในองค์กร

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมในองค์กร เพื่อเป็นต้นแบบในการ เรียนรู้และปฏิบัติตาม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอกในการ ตรวจสอบ คุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาลของข้าราชการและองค์กร

GRAD VRU

ตารางที่ 1 เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย

ประเด็นยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมาย
1. พัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐ ที่เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมในองค์กร	มีแนวทางการดำเนินงานที่เอื้อต่อการเสริมสร้างสมรรถนะและขีดความสามารถของข้าราชการในการพัฒนาตน พัฒนางาน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน	1.1 งานที่มีแนวทางการดำเนินการ เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ในองค์กร 1.2 เรื่องที่มีข้อทักท้วงเกี่ยวกับ กระบวนการปฏิบัติงานจาก หน่วยงานตรวจสอบภาครัฐ	- ไม่น้อยกว่า 3 เรื่อง ต่อปี - ไม่เกิน 10 เรื่อง ต่อปี
2. ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมในองค์กร เพื่อเป็นต้นแบบในการเรียนรู้และปฏิบัติตาม	บุคลากรยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้อง ดีงาม และความชอบธรรม	2.1 ข้าราชการส่วนกลาง ที่ถูกร้องเรียน กรณีฝ่าฝืน จริยธรรม และจรรยา ข้าราชการ 2.2 ข้าราชการส่วนกลางที่ผ่านการฝึกอบรมด้าน คุณธรรม จริยธรรม	- ไม่เกิน ร้อยละ 5 ต่อปีของจำนวน ข้าราชการส่วนกลาง - ไม่น้อยกว่า 150 คน ต่อปี
3. สร้างการมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอกในการตรวจสอบคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาลของข้าราชการ และหน่วยงาน ภาครัฐ	บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนให้เกิดความโปร่งใสเปิดเผยและตรวจสอบได้ในการปฏิบัติงานของภาครัฐ	กลไกหรือช่องทางที่บุคคลภายนอกสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบคุณธรรม จริยธรรมธรรมาภิบาลของข้าราชการ	อย่างน้อย 2 ระบบ หรือรูปแบบภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555

ตารางที่ 2 มาตรการและแนวทาง

ประเด็นยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
<p>1. พัฒนาและปรับปรุง การบริหารจัดการภาครัฐ ที่เอื้อต่อการส่งเสริม คุณธรรมจริยธรรมใน องค์กร</p>	<p>1.1 พัฒนาระบบบริหาร จัดการ ให้เอื้อต่อการ ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม</p>	<p>1.1.1 กำหนดกฎ กติกา หรือมาตรฐาน การทำงานของข้าราชการ เพื่อลดการใช้ ดุลยพินิจและลดช่องทางการแสวงหา ผลประโยชน์มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐานและคุณภาพของงาน</p> <p>1.1.2 พัฒนาระบบการตรวจสอบ ติดตามประเมินผลการทำงานของ ข้าราชการ เพื่อสร้างความตระหนักใน การทำงานอย่างมีโมโนสุจริต ให้บริการ แก่ประชาชนด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ</p> <p>1.1.3 จัดให้มีกลไกการรับฟังข้อคิด เห็น/ข้อเสนอแนะจากบุคคลภายนอก</p>
	<p>1.2 ปรับปรุงระบบการ บริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อ การ ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม</p>	<p>1.2.1 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารงานบุคคลที่ชัดเจน เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้</p> <p>1.2.2 จัดให้มีระบบประเมินผลการ ปฏิบัติงานของข้าราชการทุกระดับที่เป็น ธรรม ควบคู่กับการประเมินคุณธรรม จริยธรรม</p> <p>1.2.3 จัดให้มีช่องทางสำหรับ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ร้องเรียน ร้องทุกข์ปัญหาคุณธรรม จริยธรรม โดยมีหลักประกันความ ปลอดภัย</p>

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์	มาตรการ	แนวทาง
2. ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมในองค์กร เพื่อเป็นต้นแบบในการ เรียนรู้ และปฏิบัติตาม	2.1 กำหนดบรรทัดฐาน ทาง จริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	2.1.1 กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม และข้อบังคับว่าด้วยจรรยาของ ข้าราชการ
	2.2 ส่งเสริมและพัฒนา คุณธรรม จริยธรรมแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่องและจริงจัง	2.2.1 ส่งเสริมการพัฒนาจิตใจและ พฤติกรรมอันดีงามที่ควรปฏิบัติแก่ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ 2.2.2 สร้างขวัญกำลังใจแก่ ข้าราชการผู้มีคุณธรรม จริยธรรม
3. สร้างการมีส่วนร่วม ของบุคคลภายนอกใน การตรวจสอบคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล ของข้าราชการ และ หน่วยงาน ภาครัฐ	ให้บุคคลภายนอก มีช่องทาง ร้องเรียน ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและคำชมเชย ข้าราชการ	เปิดช่องทางให้บุคคลภายนอก ได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการสอดส่อง ดูแลด้าน คุณธรรม จริยธรรมและการประพฤติ มิชอบในการปฏิบัติราชการของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในพระราชบัญญัตินี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และ ข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งซึ่งได้รับการบรรจุและ แต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

หมวด 1 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง ให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การ บริหารส่วนจังหวัด คณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
 (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนสามคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการ จังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสี่คน ประกอบด้วย นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคนและให้บุคคลทั้งสองคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย
 (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์
 (3) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
 (4) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(7) ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

บุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตจังหวัดนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการ
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

การประชุมของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุม ถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับกรรมการผู้ใดโดยเฉพาะกรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

คำตอบแทนของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะอนุกรรมการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด การกำหนดคำตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงปริมาณงาน รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วน จังหวัดแต่ละแห่ง และสามารถปรับลดหรือเพิ่มขึ้นได้ตามความเหมาะสมของปริมาณงานและสภาพทางการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อน ขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการ ในตำแหน่งใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

หมวด 2 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล

เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่ บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

(2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนห้าคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการ จังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(3) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ข) นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ค) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ในการคัดเลือกประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และผู้แทนพนักงานเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และ กรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคนและให้บุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือ หกคน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขาธิการคณะกรรมการ พนักงานเทศบาล กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานเทศบาลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้ รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็น อำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

หมวด 3 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกัน คณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน
 (2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น จำนวนแปดคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนด ว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศ เปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ข) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน

(ค) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบลซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน สามคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหาร งานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนสิบห้าคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนสิบห้าคนและให้บุคคลทั้งสามสิบคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเอง ให้เหลือเก้าคน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะ กรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จัดให้มีการคัดเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการ คณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบล กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานส่วนตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความใน

มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติ หน้าที่ของ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติ ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วน ตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

หมวด 4 การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร

มาตรา 27 การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่า ด้วยระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร

หมวด 5 การบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยา

เมืองพัทยาให้มีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่กำหนด หลักเกณฑ์และ ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา ประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน
- (2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรีจำนวนสามคน ซึ่งผู้ว่า ราชการจังหวัดชลบุรีประกาศ กำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อ ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วน ราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้
- (3) ผู้แทนเมืองพัทยาจำนวนสี่คน ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมือง พัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยา คัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาซึ่ง คัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญใน ด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการ จัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหาร งานบุคคลของเมืองพัทยา

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอ รายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และให้บุคคลทั้ง สิบสองคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือ สี่คน

วิธีการคัดเลือกผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาและผู้ทรงคุณวุฒิ ให้นำหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขที่คณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาลกำหนด มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกพนักงานเมือง พัทยา เป็นผู้แทนพนักงาน เมืองพัทยา ให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเมือง พัทยา กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสี่ปี และอาจได้รับคัดเลือกอีกได้ และให้นำความในมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา

9 มาใช้บังคับโดยอนุโลมให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 20 และมาตรา 22 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา หรือนายกเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาให้มีอำนาจกำหนด ให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของเมืองพัทยาแต่จะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

หมวด 6 การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

มาตรา 29 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

หมวด 7 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ให้มี คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” ประกอบด้วย

(1) บุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกตามมาตรา 31 เป็นประธาน

(2) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนหกคน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ

(4) ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจำนวนหนึ่งคน และในกรณีที่มี กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน การคัดเลือกกรรมการตาม (4) ให้คัดเลือกจากกรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะ กรรมการนั้น ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการคณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ให้นำความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง มาตรา 7 และมาตรา 9 มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 21 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วย โดยอนุโลม

ในการคัดเลือกประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้กรรมการตาม มาตรา 30 (2) (3) และ (4) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนฝ่ายละสามคนและให้บุคคลทั้งเก้าคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเอง โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ และไม่ได้เป็นกรรมการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือ กรรมการของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และให้นำความในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับด้วย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีที่ได้รายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศแต่งตั้งบุคคล ดังกล่าวเป็นประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ให้ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละหกปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเนื่องจากมีความประพฤติ เสื่อมเสีย บกพร่อง หรือไม่สุจริตต่อหน้าที่
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 31 วรรคสอง
- (5) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (6) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (7) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะใน เรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(2) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกตามมาตรา 16 วรรคสาม มาตรา 24 วรรคสาม และมาตรา 26 วรรคสาม

(4) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(5) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น การกำหนดมาตรฐานกลางตามวรรคหนึ่ง (1) ให้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 29 ด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเห็นว่าการกำหนดมาตรฐาน ทั่วไปของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขัดแย้งกับมาตรฐานกลางหรือแนวทางตามมาตรา 33 หรือมีปัญหาข้อโต้แย้งในการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลระหว่างคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่นกับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแจ้งให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วน ท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามมาตรฐานกลางและถ้ามิได้มีการดำเนินการในเวลาอันสมควรหรือการดำเนินการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วน ท้องถิ่นจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

ต่อการบริหารเป็นส่วนรวมหรือไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลนั้นได้

ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบงานในราชการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น
- (3) ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น
- (5) จัดประชุม สัมมนา ฝึกอบรม รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (6) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ผลงานและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และในการดำเนินงาน ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ความหมายและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

Ira Sharkansky (1970) นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล

Thomas (1984) นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำในส่วนที่จะกระทำครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส

Anderson (1994) นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น เป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบาย

กับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างการเลือกทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกับกัน (Competing Alternatives)

Kenneth & Sidney (1983) นโยบายสาธารณะ คือ พันธะสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งถึงสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูดตั้งนั้น เพื่อให้สามารถเข้าใจในนโยบายสาธารณะของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน ประชาชนต้องติดตามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและการนำนโยบายไปปฏิบัติของฝ่ายรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

Carl (1963) นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอเกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบด้วยปัญหาอุปสรรคและโอกาส นโยบายจะถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยมุ่งที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมาย

David (1953) นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งมวล และผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม”

Heinz & Kennett (1973) นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจที่มีจุดยืนของรัฐบาล ซึ่งจะต้องมีการกระทำที่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีพันธะผูกพันในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

Hugh (1972) นโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุดของการกระทำของรัฐบาล หรือสิ่งที่รัฐบาลไม่กระทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริง ๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่เป็นระบบที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา

Mark (1994) นโยบายสาธารณะมีความหมาย ดังนี้

ประการแรก การกำหนดความชัดเจนของค่านิยมและความตั้งใจของสังคม

ประการที่สอง พันธะผูกพันในการจัดสรรงบประมาณและบริการแก่ประชาชน

ประการที่สาม ให้สิทธิ์และเอกสิทธิ์แก่ประชาชน

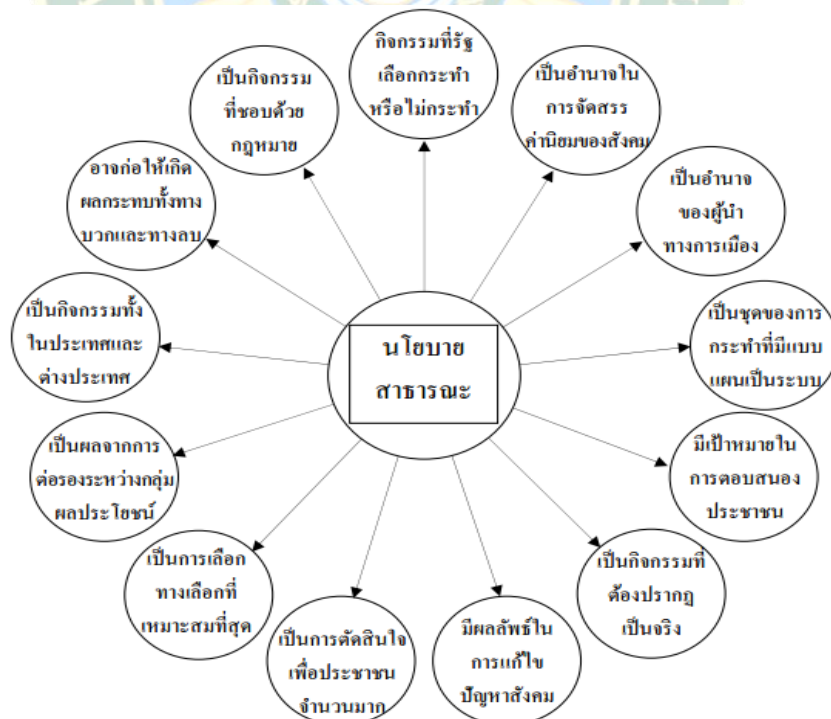
Eyestone (1971) ได้ให้ ความหมาย นโยบายสาธารณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้าง และยากที่จะเข้าใจความหมายที่แท้จริงเพราะสิ่งแวดล้อมขององค์การอาจหมายถึง สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ส่วนองค์การของรัฐอาจมีความหมาย ครอบคลุมองค์การทั้งหมดของรัฐส่วนลักษณะของความสัมพันธระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การก็อาจมีหลายลักษณะ

Lasswell & Kaplan (1970) ให้ความหมายไว้ นโยบายสาธารณะ หมายถึงการกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) และการปฏิบัติ (Practices) ของโครงการของรัฐเป็นการระบุอย่างชัดเจน กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้อง

สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมรวมถึง แนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายแนวความคิดของ Lasswell & Kaplan จึงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะพอสมควร

มยุรี อนุมานราชธน (2547) นักวิชาการมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ศึกษาความหมายของ นักวิชาการต่างประเทศและสรุปว่านโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาได้สองมิติ มิติแรกหมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล และมิติที่สองหมายถึงการตัดสินใจของรัฐบาลในความหมายที่ กว้างนโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้แนะให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน หรือผู้ใช้บริการแต่ละเรื่อง

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2544) ได้อธิบายความหมายและองค์ประกอบของ นโยบาย สาธารณะด้วยแผนภาพ ดังปรากฏในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

นโยบายเรื่องการแก้ไขปัญหาคารจรด้วยระบบรถไฟฟ้ามหานคร สาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์และการบริการต่อประชาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับเงินและงบประมาณสาธารณะเพื่อให้เกิดเป็นประโยชน์ ต่อกลุ่มชนและสังคมโดยรวมไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นในประเทศถึงแม้ว่าผู้ที่ได้ประโยชน์ อาจจะไม่ต้องรับภาระในเรื่องของงบประมาณก็ตาม Anderson (1994) ได้เปรียบเทียบ ว่าเป็นนโยบายสาธารณะประเภท (Distributive Policy) ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความเห็น ของ Ripley & Franklin (1976) ที่กล่าวไว้ว่าเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์ หรือเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐบาลให้บริการหรือผลประโยชน์แก่ประชากรบางกลุ่มโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งผู้รับประโยชน์อาจจะเป็นผู้ปัจเจกบุคคลกลุ่มบุคคลองค์การหรือระดับสังคมบางส่วน สำหรับกลไกการจัดสรรการอุดหนุนจากรัฐบาลต่อผู้รับประโยชน์ ที่แตกต่างกันแล้วแต่กรณี เช่น รัฐบาลอาจออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับผลประโยชน์ ของบุคคลและหรือกลุ่มบุคคลทั้งเจาะจงและไม่เจาะจงให้ได้รับประโยชน์ จากการอุดหนุนของรัฐบาลก็ได้ ตามแต่กรณีและความจำเป็นและสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เพื่อให้เกิดผลจะต้องมีการตัดสินใจในการทำงานที่สามารถดำเนินการไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสมไม่ชักช้าทันต่อเหตุการณ์และมีผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่องได้ ขณะเดียวกันข้อตกลงในการดำเนินนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้ ต้องสามารถสร้างความเห็นพ้องของผู้ที่เกี่ยวข้องให้เพียงพอในการทำความเข้าใจโดยไม่นำไปสู่ข้อขัดแย้งและทำลายซึ่งกันและกัน

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

- เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจนเป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
- กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
- เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลและเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่เป็นการตัดสินใจแบบเอกเทศ

- เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำโดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

- เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

- เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำอาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบ

ต่อสังคม

- เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

- ประการแรก ต่อผู้กำหนดนโยบาย :

รัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะได้รับความเชื่อถือและความนิยมจากประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลดังกล่าวมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น

- ประการที่ 2 ต่อประชาชน :

นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของพวกเขาผ่านกลไกทางการเมืองต่าง ๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์ ก็จะทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

- ประการที่ 3 ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาล ประกอบด้วย :

1. เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน
3. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน
4. เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม
5. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม
6. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน
7. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน
8. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท
9. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
10. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

11. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ
 12. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาความมั่นคงของประเทศ
 13. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเจริญสัมพันธภาพระหว่างประเทศ
 14. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาผลประโยชน์ระหว่างประเทศ
 15. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานในประเทศ
 16. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน
 17. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของสังคม
 18. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและทั่วถึง
 19. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาชุมชนเมือง
 20. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ
 21. เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพมั่นคง
- นโยบายสาธารณะกับระบอบการเมือง
1. ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม

การตัดสินใจในนโยบายขึ้นอยู่กับความเห็นชอบหรือความพอใจส่วนตัวของผู้ปกครอง
 2. ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ในการปกครองแบบประชาธิปไตยจะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีบทบาทหรือมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

 1. การศึกษานโยบายตามแนวทางรัฐศาสตร์
 - จุดมุ่งเน้นของการศึกษานโยบายตามแนวทางรัฐศาสตร์ คือ เรื่องของเนื้อหาสาระของนโยบาย เนื้อหาของนโยบาย ข้อเสนอแนะสำหรับนโยบาย
 - นโยบายสาธารณะที่เน้นเรื่องเนื้อหาสาระจะครอบคลุมประเด็นนโยบายในเรื่องนโยบายสิ่งแวดล้อม สวัสดิการการศึกษา หรือการพลังงาน
 - ความโดดเด่นของนโยบายสาธารณะในด้านเนื้อหาสาระ คือ ประเด็นปัจจุบันของการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละขณะนั่นเอง

2. การศึกษานโยบายตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์

- การศึกษานโยบายตามแนวทางนี้ให้ความสำคัญในเรื่องนโยบายสาธารณะเป็นอย่างมาก โดยให้ความสนใจเกี่ยวกับความคิดเชิงทฤษฎี เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายและความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- นอกจากนี้ยังให้ความสนใจเรื่องการวิเคราะห์ผลผลิตนโยบายและผลกระทบของนโยบายสาธารณะว่าสอดคล้องกับเป้าประสงค์หรือไม่

สรุป นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางของกิจกรรม การกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล และเป็นเรื่องที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้แจงให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เป็นการทำให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หรือดำเนินการตามความต้องการของประชาชนและผู้ให้บริการในแต่ละเรื่อง

2.2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะดังนี้

1. ทฤษฎีชนชั้นผู้นำ (Elite Theory)

เป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายถึง การกำหนดนโยบาย จากความปรารถนาและความต้องการของชนชั้นผู้นำประเทศเนื่องจากประเทศถูกปกครอง ด้วยระบอบอำนาจนิยมเป็นของผู้ปกครองประเทศแต่ผู้เดียว ซึ่งผู้นำในระบอบนี้ใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จหรือแบบเผด็จการหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฯลฯ เพราะหลักการของตัวแบบชนชั้นผู้นำที่ใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะ จะให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นผู้นำหรือชนชั้นผู้ปกครอง ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด โดยชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ (Preference) หรือค่านิยม (Values) ของตนเองและพวกพ้องที่ใกล้ชิดเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย ด้วยเหตุนี้ นโยบายจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความพอใจหรือค่านิยมส่วนตัวของชนชั้นผู้นำโดยตรง ข้าราชการเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่นำนโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นผู้นำไปสู่ประชาชนเท่านั้น ทิศทางการกำหนดนโยบายจึงเป็นทิศทางแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นผู้ปกครองลงมาสู่ประชาชน

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่ม (Group Theory)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายการกำหนด นโยบายสาธารณะที่มาจากระบอบการเมือง ที่ประกอบไปด้วย กลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งกันและ

กัน สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2544) ได้อธิบายแนวคิดนี้ไว้ว่า เปรียบเสมือนระบอบที่มีแรงผลักดันและแรงกดดันที่กระทำปฏิสัมพันธ์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2544) กล่าวว่า แนวคิดสำคัญของตัวแบบ ดุลยภาพระหว่างกลุ่ม ถือว่านโยบายสาธารณะ คือ ผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ความสมดุลเหล่านี้เกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลง ประนีประนอมกับการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดที่คาดหมายได้ว่า จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง และนโยบายจะถูกเปลี่ยนทิศทาง ไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่าจะเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์

ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มจะให้คำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มโดยผู้กำหนดนโยบายจะถูกพิจารณาว่าเป็น ผู้ที่ตอบสนองต่อความกดดันของกลุ่ม ได้แก่ การต่อรอง (Bargaining) การประนีประนอม (Compromising) การพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเสียงข้างมาก เพื่อให้การประนีประนอมประสบผลสำเร็จโดยง่าย โดยนัยนี้เป็นการเมืองที่เป็นตัวแบบของกลุ่มที่มีรากฐานกว้างขวางกว่าจะได้เปรียบกลุ่มที่มีรากฐานที่เล็กกว่า ซึ่งสามารถแสดงภาพการต่อรองระหว่างกลุ่ม

3. ทฤษฎีเชิงระบบ (System Theory)

ทฤษฎีนี้เป็นการอธิบายให้เห็นถึงนโยบาย สาธารณะที่มาจากกรอบความคิดเชิงฐานคติเป็นระบบที่คำนึงถึงระบบของสิ่งมีชีวิต ซึ่งจะต้องทำงานอย่างเป็นระบบ โดยมีปฏิภังการสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ โดย David (1953) ได้นำมาประยุกต์ในการอธิบายการเมืองว่า การเมืองดำรงอยู่เสมือนชีวิตการเมือง (Political Life) ดังนั้น ชีวิตการเมืองจึงต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง พลังของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อระบบการเมือง เรียกว่า ปัจจัยนำเข้า (Input) ซึ่งเป็นเงื่อนไขหรือสถานการณ์สำคัญประกอบไปด้วยความต้องการ การเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชนและสังคม ส่วนระบบการเมืองเปรียบเสมือนกล่องดำ (Black Box) คือ กลุ่มของโครงสร้าง มีกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารที่สัมพันธ์กัน ส่วนการใช้อำนาจในการบริหารตามค่านิยมของสังคม ประเพณี และกฎ ระเบียบต่าง ๆ (Conversion Process) เมื่อปัจจัยนำเข้าได้เข้ามาสู่กระบวนการของกล่องดำ ก็จะผลิตผลลัพธ์หรือผลผลิตออกมาเรียกว่า ปัจจัยนำออก (Out Put) ของระบบการเมือง หรือผลผลิตของระบบการเมือง และผลผลิตของระบบการเมืองนี้เองก็จะทำหน้าที่ส่งย้อนกลับเข้าสู่สิ่งแวดล้อมในรูปของผลสะท้อนกลับหรือผลกระทบ (Feed Back) เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคมและการสนับสนุนของประชาชนอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างแรงผลักดันของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อระบบการเมือง เกิดความสัมพันธ์ แบบพลวัต (Dynamic

System) โดยจะมีการปรับตัวเพื่อสร้างระบบให้มีความสมดุลเพื่อให้ ชีวิตการเมืองดำรงอยู่ได้ตลอดไป (David, 1953)

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับสถาบัน (Institutional Theory)

แสดงให้เห็นถึงนโยบายสาธารณะ ในฐานะที่เป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง โดยโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง การจัดระเบียบในสถาบัน และขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของสถาบันทางการเมือง ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องต่อการกำหนดนโยบายและเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ (Anderson, 1994) ทฤษฎีสถาบันการเมืองเปรียบเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีเชิงระบบ ทั้งนี้ เพราะวาทกรรมทางการเมืองโดยทั่วไป ล้วนมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันทางการเมืองทั้งสิ้น สถาบันทางการเมืองที่สำคัญเหล่านี้ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งนโยบาย สาธารณะจะถูกกำหนดไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันเหล่านี้ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2544) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะและสถาบันราชการจะดำเนินไปอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ นโยบายจะไม่มีผลเป็นนโยบายสาธารณะจนกว่านโยบายนั้นจะได้รับความเห็นชอบ ถูกนำไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันราชการที่รับผิดชอบหรือสถาบันราชการที่มีบทบาทในการกำหนดคุณลักษณะของนโยบายสาธารณะ เพราะสถาบันราชการ เป็นผู้รับรองความชอบธรรม (Legitimacy) ของนโยบาย เนื่องจากจะมีผลเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ยังต้องมีลักษณะของความครอบคลุมทั้งสังคม (Universality) และรัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้ (Coercion) กล่าวคือ มีแต่รัฐบาลเท่านั้นที่สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืนนโยบายหรือกฎหมายของรัฐได้ (Thomas, 1984)

นอกจากทฤษฎีสถาบันทางการเมืองนี้แล้ว Lester & Stewart (2000) ได้ให้ความสำคัญกับระบบราชการและตัวข้าราชการที่มีมุมมองที่เรียกว่า Sub Government Perspective มีส่วนสำคัญและมีอิทธิพลยิ่งต่อการกำหนดนโยบายอีกด้วย โดยให้เหตุผลว่า การทำงานของ Sub Government ประกอบไปด้วย บุคลากรที่มีการเชื่อมโยงกับนักการเมือง ผู้เชี่ยวชาญระบบสภาในการแก้ปัญหาสาธารณะ และระบบการทำงานของราชการและ นักวิชาการในการแก้ปัญหาสาธารณะ โดยนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งตัวเชื่อมโยงทั้ง 3 ส่วน คือ ตัวข้าราชการและองค์การที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในนโยบายสาธารณะ (Lester & Stewart, 2000) อันเป็นส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกับตัวแปรอีกตัวหนึ่ง ต่อการกำหนดนโยบาย

ซึ่งในสมัยอดีตทฤษฎีตัวแบบสถาบันน่าจะอธิบายสังคมไทยได้ดีกว่าเนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาการกำหนดนโยบายของประเทศหรือกำหนดนโยบายในโครงการต่าง ๆ นั้น จะถูกกำหนดโดยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ข้าราชการเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายในการดำเนินงาน รวมถึงการกำหนดโครงการต่าง ๆ ขึ้นมา แล้วนำไปให้นักการเมืองเพื่อกำหนดเป็นนโยบายขึ้นมาและใช้ในการบริหารประเทศต่อไป แต่ในปัจจุบันสังคมไทยได้เปลี่ยนไปเนื่องจากกลุ่มการเมืองมีอำนาจมากขึ้น

สามารถควบคุมและโยกย้ายข้าราชการได้ และวางนโยบายในการบริหารประเทศ ตลอดจนกำหนดโครงการต่าง ๆ ดังนั้น ถ้าในปัจจุบันทฤษฎีที่น่าจะนำมาใช้อธิบายสังคมไทยได้ดีก็คือ ทฤษฎีกลุ่มการเมือง นั่นก็คือ ทฤษฎีระบบการเมือง คือฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการประจำจะทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันในสังคมไทยก็มีใช้ว่ากลุ่มการเมืองจะมีอิทธิพลแต่เพียงกลุ่มเดียว กลุ่มอำนาจในสังคมไทยยังผูกโยงกับพ่อค้า นายทุน และกลุ่มชนชั้นสูงหรือกลุ่มศักดินาดั้งเดิม รวมทั้งกลุ่มทหาร ซึ่งจัดว่าเป็นชนชั้นสูงของสังคมไทย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายของไทยถูกกำหนดโดยชนชั้นสูง ดังนั้น ทฤษฎีที่น่าจะนำมาอธิบายสังคมไทยได้ก็น่าจะรวมถึงทฤษฎีนี้ด้วย กล่าวคือ ทฤษฎีชนชั้นนำ

ทั้งนี้ การที่นโยบายหนึ่ง ๆ จะถูกกำหนดออกมาย่อมมีที่มาจากประเด็นปัญหาที่ได้รับความสำคัญ ซึ่งประเด็นปัญหาที่จะได้รับความสำคัญและสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐบาลและกำหนดเป็นนโยบายออกมานั้นขึ้นอยู่กับสภาพความรุนแรงของปัญหา และการรับรู้ถึงความสำคัญของปัญหา ปัญหานั้น ๆ จึงจะเข้าสู่กระแสของปัญหา ซึ่งจะต้องเป็นปัญหาที่มีความจำเป็นที่ต้องเร่งแก้ไข เพราะนโยบายสาธารณะตามความหมายของ Thomas หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ และอะไรคือความแตกต่างที่รัฐบาลทำ (Thomas, 2002) นั่นหมายความว่า สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำล้วนเป็นนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น สำหรับปัญหาที่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐบาลได้นั้นยังจะต้องได้รับความสำคัญจากกระแสการเมืองด้วย เช่น ค่านิยมของผู้นำความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ความเห็นและความรู้สึกของสาธารณะ ตลอดจนกระแสนโยบาย เช่น แนวทางการแก้ปัญหาที่เสนอก่อนหน้านั้น ความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา ซึ่งเมื่อปัญหานั้น ๆ ได้รับความสำคัญและมีการผลักดันในการแก้ปัญหา โอกาสที่ปัญหานั้นจะเข้าสู่วาระนโยบายก็มีมากขึ้นพร้อมกันนี้กระบวนการกำหนดนโยบายก็จะเริ่มขึ้น

แนวคิดนโยบายสาธารณะในที่นี้ จะครอบคลุมขอบเขตในสองขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ การกำหนดวาระนโยบาย และการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการนโยบาย โดยมีรายละเอียดของแนวคิดเรื่องการกำหนดวาระนโยบายและการกำหนดนโยบายในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การศึกษาวาระนโยบายเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย ซึ่งวาระนโยบาย หมายถึงเรื่องหรือปัญหาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือประชาชนภายนอกรัฐบาลให้ความสนใจ (Kingdon, 1995) นักวิชาการตะวันตกแบ่งประเภทของวาระนโยบายไว้ใกล้เคียงกัน เช่น คอบบ์ (Cobb) และเอลเดอร์ (Elder) แบ่งวาระนโยบายออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 วาระแบบระบบ (System Agenda) หมายถึงวาระที่พูดถึงกันอย่างกว้างขวางโดยสื่อมวลชนหรือผู้เชี่ยวชาญ หรือที่เรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า วาระที่เป็นที่นิยม (Popular Agenda)

1.2 วาระสถาบัน (Institutional Agenda) หมายถึงวาระที่ผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญในการพิจารณาหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า วาระสาธารณะ (Public Agenda)

สำหรับ Gerston (1997) แบ่งประเภทของวาระนโยบายออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. วาระเนื้อหา (Substantive Agenda) หมายถึงวาระที่มีการโต้เถียงกันสูงในสังคมระหว่างสาธารณชนกับผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และ 2. วาระสัญลักษณ์ (Symbolic Agenda) เป็นวาระที่มีแนวโน้มกล่าวถึงเกี่ยวกับเรื่องค่านิยมมากกว่าการจัดสรรทรัพยากร ปัญหาใด ๆ ก็ตามที่เข้าสู่วาระนโยบายได้จำเป็นต้องมีผู้สร้างวาระนโยบาย

Bridgman & Davis (2000) ศึกษาการกำหนดนโยบายในบริบทของประเทศออสเตรเลีย กล่าวว่า ผู้สร้างวาระนโยบาย ได้แก่ ประธานาธิบดี ศาล ข้าราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชนจะเป็นตัวกระตุ้นให้ตัวแสดงต่าง ๆ หาข้อสรุปนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณหรือการจัดตั้งสถาบันเพื่อแก้ปัญหา

การเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหาจำเป็นต้องมีผู้สร้างวาระนโยบายแล้ว ปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบายได้ต้องประกอบด้วยแรงขับเคลื่อน (Divers) หรือกลไกกระตุ้น (Triggering Mechanism) หรือกระแส (Stream) เป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญ นักวิชาการที่สนใจเรื่องการเคลื่อนตัวของปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ เกอร์สตัน บริจแมนและเดวิส และคิงดอน

Bridgman & Davis (2000) กล่าวว่า การศึกษาเรื่องการกำหนดประเด็นปัญหาจะเกี่ยวข้องกับคำถามอยู่ 2 คำถาม กล่าวคือ หัวข้อหรือประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระพิจารณาได้อย่างไร และทำไมหัวข้อดังกล่าวจึงกลายเป็นวาระนโยบายได้ การตอบคำถาม 2 ประการ ข้างต้นเป็นการพิจารณา “วิธีการ” ประเด็นปัญหากลายเป็นวาระของรัฐบาลใน 2 ประเด็น คือ 1) ตัวแรงขับเคลื่อน (Divers) และ 2) ตัวปัญหานโยบาย (Policy Problems)

แรงขับเคลื่อนนโยบาย สามารถแบ่งเป็น 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ปัจจัยภายใน ได้แก่ รัฐมนตรี พรรคการเมือง อิทธิพลของหน่วยงานภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นายกรัฐมนตรี ความสนใจของผู้เชี่ยวชาญ งบประมาณ ความผิดพลาดจากการทำงานภายหลังที่ได้มีการประเมิน ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ พลังทางเศรษฐกิจ เช่น ความผันผวนของตลาดหุ้น การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย อัตราการว่างงาน ความสนใจของสื่อ ความคิดเห็นของประชาชน การเปลี่ยนแปลงในกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงประชากร ในขณะที่ตัวปัญหานโยบาย Bridgman & Davis (2000) พิจารณาว่ามีองค์ประกอบอยู่ 2 ประการ คือ ลักษณะ

ของปัญหานั้นนโยบาย และการนิยามปัญหาหรือการรับรู้ปัญหา ในด้านลักษณะขอตัวปัญหาได้มีการแบ่งลักษณะของปัญหาออกเป็น 2 ประเภท คือ ปัญหาที่มีโครงสร้างชัดเจน และปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน ปัญหาที่มีโครงสร้างชัดเจน คือปัญหาที่มีผู้เกี่ยวข้องกำหนดจำนวนน้อย ทางออกในการแก้ปัญหาค่อนข้างชัดเจน และมีเพียงหนึ่งหรือสองทางเท่านั้น ส่วนปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน ปัญหาประเภทนี้จะยุ่งยาก สลับซับซ้อน มีผู้เกี่ยวข้องในปัญหาหรือการรับรู้ปัญหาจำนวนมาก ทางออกมีหลายวิธีไม่จำกัด ส่วนการนิยามปัญหาหรือการรับรู้ปัญหาเป็นสิ่งที่นำไปสู่ทางออกของปัญหา การรับรู้ปัญหาเช่นไรจะนำไปสู่ทางออกของปัญหาเช่นนั้น

สำหรับ Gerston (1997) นักวิชาการสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวถึงเหตุการณ์หรือชุดของเหตุการณ์ที่เปลี่ยนปัญหาประจำวันไปสู่การตอบสนองของรัฐบาล เหตุการณ์หรือชุดของเหตุการณ์นั้นเรียกว่า กลไกกระตุ้น (Triggering Mechanism) ซึ่งเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย 3 ประการ กล่าวคือ ขอบเขต (Scope) ความเข้มข้น (Intensity) และเวลา (Time) ขอบเขตหมายถึง จำนวนประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ความเข้มข้น คือ ความเข้มข้นของสาธารณะชนที่รับทราบปัญหา และเวลา เกอร์สตันแบ่งกลไกกระตุ้นออกเป็น 2 ประเภท คือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน ได้แก่ ภัยพิบัติ แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจ ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ สงคราม ความขัดแย้งที่อาจส่งผลทางอ้อม การเผชิญหน้าทางเศรษฐกิจ และดุลแห่งอำนาจการเมืองโลกและการสะสมอาวุธนิวเคลียร์

2. การศึกษาเรื่องการกำหนดวาระนโยบายที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางที่สุด คือ งานของคิงดอน นักวิชาการชาวสหรัฐอเมริกา กรอบความคิดในการศึกษาวาระนโยบายของเขาประกอบด้วย

2.1 กระแสปัญหา (Problem Stream) เป็นกระแสที่มุ่งเน้นไปที่ความสนใจของประชาชนและของผู้กำหนดนโยบายในปัญหาของสังคมที่เฉพาะเจาะจงไปในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยมีการให้คำนิยามหรือคำจำกัดความของปัญหานั้น ๆ หลังจากได้มีการนำปัญหาดังกล่าวมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ในการที่จะให้ได้มาซึ่งการให้ความสำคัญว่าปัญหาใดควรให้ความสนใจนั้น มีหลายวิธีการ และหลายกระบวนการ ซึ่งอาจจะทำได้โดยการติดตามข้อมูลทางสังคม เป็นต้น และโดยทั่วไปแล้ว ปัญหาที่นำมาให้คำจำกัดความนั้น มักจะนำมาให้คำจำกัดความในรูปของค่านิยมที่อาจจะเป็นค่านิยมในเชิงอนุรักษ์นิยมหรือเชิงเสรีนิยมก็ได้ กระแสปัญหาจึง ได้แก่ ช่วงเวลาที่ปัญหาได้รับความสนใจ การนิยามปัญหา และผลตอบรับจากการศึกษาปัญหา

2.2 กระแสการเมือง (Political Stream) เป็นกระแสที่รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดปัญหาโดยมีประเด็นของปัญหาที่ควรจะได้รับแก้ไขอยู่แล้ว ซึ่งประเด็นหรือปัญหาเหล่านั้นจะก่อตัวหรือได้รับการกำหนดขึ้นมาโดยเป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ของพลังที่สำคัญต่าง ๆ ในสังคม เช่น อารมณ์หรือความรู้สึกของประชาชนในชาติ (Public Mood) อำนาจอิทธิพลของกลุ่ม

ผลประโยชน์ และการเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการก่อของปัญหาจะสามารถพบเห็นได้ตามสถานที่สาธารณะทั่วไป (Visible Cluster) ซึ่งอาจจะได้แก่ ฝ่ายบริหารที่มีตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง ที่ปรึกษาของรัฐบาลหรือผู้นำรัฐบาล สมาชิกรัฐสภา สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ปัญหาที่ก่อตัวขึ้น มาและได้รับความเห็นพ้องต้องกัน ได้นั้น มักจะเกิดจากการต่อรองระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมดังกล่าว กระแสการเมืองจึง ได้แก่ อารมณ์ความรู้สึกของประชาชน สภาพการณ์ของรัฐบาล และความเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์

2.3 กระแสนโยบาย (Policy Stream) เป็นกระแสที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระการตัดสินใจ หรือเป็นการระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจ โดยผู้ที่มีส่วนร่วมกำหนดทางเลือกที่ใช้สำหรับการตัดสินใจดังกล่าวให้แก่ผู้กำหนดนโยบายนั้นมักจะเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง (Hidden Cluster) ซึ่งได้แก่ นักวิชาการ นักวิจัย นักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ปรึกษา สำนักงบประมาณ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น กระแสนโยบายจึง ได้แก่ การพัฒนาของทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เช่น กฎหมาย หรือเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา

เมื่อใดที่กระแสทั้งสาม คือ กระแสปัญหา กระแสการเมืองและกระแสนโยบาย มาพบโดยพร้อมกัน ก็จะเป็นที่มาของนโยบาย เพราะเป็นโอกาสที่ทำให้หน้าต่างนโยบาย (Window Policy) เปิดออก ซึ่ง การจัดระเบียบวาระนโยบายนั้น เป็นผลหรือขึ้นอยู่กับโอกาสหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อมีโอกาสหรือมีสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย คือ ทั้งสามกระแสมาพบโดยพร้อมกัน

ถึงแม้ว่าหน้าต่างแห่งโอกาส (Window of Opportunity) จะเปิดออกให้ประเด็นปัญหาได้รับการยอมรับเข้าสู่วาระของรัฐบาลได้นั้น ทั้งสามกระแสจะต้องมาพบโดยพร้อมกัน แต่อย่างไรก็ตามกระแสทั้งสามประการดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นอิสระต่อกัน โดยมีบริบทหรือสภาพการณ์สังคมที่มีอยู่ก่อน (Societal Predisposition) เช่น ค่านิยม วัฒนธรรมทางการเมือง และโครงสร้างรัฐธรรมนูญ เป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของรัฐบาล

Kingdon (1984) กล่าวว่า กระแสทั้ง 3 ประการ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระต่อกัน วาระนโยบายจะเข้าสู่วาระพิจารณาได้มากที่สุดเมื่อได้รับผลกระทบอย่างมากจากกระแสปัญหาและกระแสการเมือง หน้าต่างนโยบายจะเปิดได้ก็เพราะการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นสำคัญ ในขณะที่เดียวกันสิ่งที่เกิดคู่ขนานไปกับกระแสการเมือง นโยบาย และตัวปัญหาก็คือ ผู้ที่ทุ่มเทพยายามในด้านเวลา กำลัง เงิน ชื่อเสียง เพื่อผลักดันปัญหาที่เขาสนใจให้เข้าสู่วาระนโยบาย ทั้งนี้ก่อนที่จะวิเคราะห์กระแสทั้ง 3 ประการ จำเป็นต้องมีการพิจารณาบริบทหรือที่ Kingdon เรียกว่า Societal Predispositions เช่น ค่านิยม วัฒนธรรมทางการเมือง โครงสร้างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้ปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย รวมทั้งควรพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อความสามารถของปัญหาที่จะเข้าสู่วาระนโยบายด้วย (Spillovers)

2.2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการก่อตัวและกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย ต่อประชาชนและต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการและค่านิยมของประชาชน เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงทิศทางการพัฒนาประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพจะส่งผลให้รัฐบาลสามารถดำรงอำนาจในการบริหารประเทศต่อไปได้ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการและค่านิยมของสังคม และไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้รัฐบาลหมดความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศต่อไป

วงจรรณโยบายสาธารณะ (Public Policy Cycle)

สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2544) กล่าวว่า องค์ประกอบของวงจรรณโยบายสาธารณะ มีดังนี้

1. การก่อตัวนโยบาย (Policy Formation) เกิดอะไรขึ้นบ้าง
2. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) มีแนวทางอย่างไรบ้าง
3. การตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision) จะเลือกแนวทางใดดี
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) จะนำแนวทางที่ได้ไปดำเนินการอย่างไร
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) การดำเนินการตามแนวทางได้ผลหรือไม่

หรือไม่

1. การก่อตัวนโยบาย (Policy Formation)

การศึกษาการก่อรูปนโยบายต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะสภาพของปัญหา สาธารณะให้ชัดเจนเพื่อให้มั่นใจว่า ปัญหาที่กำลังปรากฏอยู่นั้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด และมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร รวมทั้งต้องการความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาแค่ไหน และประชาชนในสังคมต้องการให้แก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ถ้าไม่แก้ไขจะเกิดผลอย่างไร และถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ไขใครจะเป็นผู้ได้และเสียประโยชน์ ผลกระทบที่เกิดจากการแก้ไขตรงตามที่คาดหวังหรือไม่ ใครเป็นผู้รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้างการระบุปัญหา ที่ชัดเจนจะเป็นพื้นฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้อง กับสภาพปัญหา

ปัญหาสาธารณะจะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายหรือเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจ จากผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ มักจะต้องมีคุณลักษณะ

1. เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือเกิดขึ้นจากความรุนแรงทางการเมือง เช่น ปัญหาน้ำท่วม
2. มีการแตกตัวและขยายวงกว้างออกไป เช่น ปัญหาของความเป็นเมือง

3. มีความกระเทือนต่อความรู้สึกและเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนทั่วไป เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหา แรงงานเด็ก

4. มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหามลภาวะ

5. มีลักษณะท้าทายต่ออำนาจและความชอบธรรมของรัฐ เช่น ปัญหาการแบ่งแยกดินแดน

6. เป็นเรื่องร่วมสมัย เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาโรคเอดส์

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย

เมื่อทราบลักษณะปัญหาที่ชัดเจนแล้ว จะต้องกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน

- การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทำให้ทราบถึงลำดับความสำคัญของนโยบายที่ต้องจัดทำ และการเลือกใช้นโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

- วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความสำคัญ ในฐานะที่เป็นปัจจัยกำหนดทิศทางของทางเลือกนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

- วัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบาย ที่จะนำไปปฏิบัติว่าเป็นตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

คุณลักษณะของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

1. ความครอบคลุมประเด็นปัญหา

2. ความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม

3. ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

4. ความสมเหตุสมผล

5. มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้

6. มีความสอดคล้องทางการเมือง

7. การกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม

หมายเหตุ หรือจะจำว่าการก่อตัวนโยบาย “เริ่มต้นสถานการณ์ที่เกิดนโยบาย ตระหนักและระบุปัญหา กลั่นกรองปัญหา จัดระเบียบวาระนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์”

2. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

หากพิจารณาปัญหา เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรอบการวิเคราะห์ “เชิงระบบ” หรือ “ทฤษฎีระบบ” ของ David Easton จะได้ปัจจัยนำเข้าระบบปัจจัยนำออก ดังนี้

ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ปัญหาทั่วไป ปัญหาสังคม ประเด็นปัญหาสังคม และข้อเสนอของสังคม ในสภาวะการณ์ที่สภาการเมืองมีบทบาทสูง ปัจจัยนำเข้าอาจมาจากการที่พรรคการเมืองต่าง ๆ

ได้นำเสนอนโยบายไว้ในการหาเสียง เช่น พรรคไทยรักไทยได้เสนอนโยบายโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยไว้ในการหาเสียง และในที่สุดก็กลายเป็นคำมั่นในการที่ต้องกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อพรรคไทยรักไทยเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ

ระบบการเมือง คือ ข้อเสนอข้อรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้เสนอนโยบายต่าง ๆ มากมาย เช่น นโยบายกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต และนโยบายจัดสรรงบประมาณตามขนาดประชากร ให้กับหมู่บ้านและชุมชน

นำออก คือ นโยบาย ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมายต่าง ๆ คือ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และประกาศ คำสั่งกระทรวง เป็นต้น

ขณะเดียวกันก็จะมีการป้อนกลับสู่ระบบการเมือง โดยมีสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นปัจจัยเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนกำหนดและเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งมีทั้งปัจจัยที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้

ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ 1) ฝ่ายบริหาร 2) ฝ่ายนิติบัญญัติ 3) ฝ่ายตุลาการ และ 4) องค์กรอิสระต่าง ๆ

หมายเหตุ หรือจะจำว่าขั้นตอนการกำหนดนโยบาย “การพัฒนาทางเลือก การประเมินทางเลือก การตัดสินใจทางเลือกเพื่อกำหนดนโยบาย การประกาศใช้”

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

แนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะ นักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทย (ศุภชัย ยาวประภาษ และปิยากร หวงมหาทพร, 2551) ที่กล่าวถึงเรื่องวงจรรนโยบายไว้ Cochran & Malone (2005) ได้แบ่งกระบวนการกำหนดนโยบาย ออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการระบุปัญหา ขั้นการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย ขั้นการเลือกทางเลือก และขั้นการตัดสินใจ ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลนโยบาย

Thomas (2002) แบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ การระบุปัญหาการกำหนดวาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย และกล่าวว่า นโยบายสาธารณะในความเป็นจริงอาจไม่ได้ ดำเนินไปทีละขั้นเป็นลำดับไป แต่มักจะเกิดคาบเกี่ยวกันนอกจากนั้นในแต่ละขั้นตอนจะมีผู้เกี่ยวข้องแตกต่างกันออกไป หรือมีผู้เกี่ยวข้องในเวลาเดียวกันแต่เป็นคนละขั้นตอน การแบ่งการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็นขั้นตอน จะช่วยให้เข้าใจนโยบายสาธารณะได้

Hogwood & Gunn (1984) แบ่งขั้นตอนของนโยบายสาธารณะออกเป็น การแสวงหาปัญหาการกรองปัญหาการนิยามปัญหาการพยากรณ์การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์ทางเลือกการนำนโยบายไปปฏิบัติการประเมินนโยบายและการยกเลิกนโยบาย

Bridgman & Davis (2007) กล่าวถึงวงจรนโยบายของประเทศออสเตรเลียว่าแบ่งออกเป็น 8 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นระบุปัญหา ขั้นวิเคราะห์นโยบาย ขั้นกำหนดเครื่องมือนโยบาย ขั้นหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ขั้นประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ขั้นตัดสินใจ ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นประเมินผลนโยบาย

มยรี อูมานราชชน (2547) แบ่งกระบวนการนโยบาย โดยเรียกว่า ขั้นตอนของกำหนดนโยบายสาธารณะออกเป็น 9 ขั้นตอน ตามแนวคิด Hogwood & Gunn ได้แก่ การก่อตัวของประเด็นปัญหาการกลั่นกรองประเด็นปัญหาการนิยามประเด็นปัญหาการพยากรณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ทางเลือกการนำไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการสืบต่อและยุตินโยบาย และกล่าวว่ากระบวนการ 9 ขั้นตอน ยังไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจน การแบ่งนโยบายสาธารณะออกเป็นขั้นตอนดังกล่าวเพื่อช่วยให้เข้าใจนโยบายหนึ่ง ๆ ได้และวิเคราะห์ นโยบายได้เจาะลึกมากขึ้น

ผลผลิตที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในที่สุดแล้วคือ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ซึ่งถ้ามองตามความคิดรวบยอดที่สุดของ Thomas Dye จะให้คำจำกัดความได้ว่า “นโยบายสาธารณะคืออะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ” (Whatever governments choose to do or not to do)

มองในแง่นี้แม้จะมีผู้บางคนคิดว่าประชาชนก็สามารถริเริ่มหรือจัดทำโครงการสาธารณะบางประการด้วยตนเองได้ (ภายใต้แนวคิดเรื่องชุมชนนิยม) แต่มองในกรอบใหญ่ที่สุดแล้วโครงการสาธารณะที่ดำเนินการกันเองนั้น ก็ตกอยู่ภายใต้กรอบการอนุญาตจากรัฐบาลหรือไม่อยู่ที่นั่นเอง ดังนั้นการทำความเข้าใจต่อนโยบายสาธารณะ และกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ 1) ขั้นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Making) 2) ขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Decision-Making) 3) ขั้นการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) 4) ขั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Public Policy Evaluation) และ 5) ขั้นการต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ (Public Policy Maintenance/ Succession or Termination)



ภาพที่ 3 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

โดยข้อสมมติที่อยู่เบื้องหลังแนวทางนี้จะมองว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเป็นผลมาจากความขัดแย้ง การต่อสู้ การเจรจาต่อรองและการประนีประนอมระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่มีบทบาทในแต่ละขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ มากกว่ามองว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice) แต่เป็นเรื่องของเหตุผลทางการเมือง (Political Reason) หรือการใช้ค่านิยม (Values) บางชนิดมาเป็นปัจจัยสำคัญ

ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

สำหรับตัวแบบที่ใช้มองการเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น

Thomas (2002) เสนอตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ตัวแบบสถาบัน (Institutionalism) คือ สถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะเช่น พรรคการเมือง ข้าราชการ สมาคมการค้า เป็นต้น

2. ตัวแบบกระบวนการ (Process) เป็นการมองว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมีกระบวนการนำเข้า (Input) และผลผลิต (Output) ในขณะที่ก็มีการป้อนผลย้อนกลับไปยังการนำเข้าใหม่ (Feed Back Process) โดยในแต่ละขั้นตอนก็จะมีผู้เล่นต่าง ๆ เข้ามาร่วมมีอิทธิพลในขั้นตอนต่าง ๆ

3. ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Instrumentalism) ตัวแบบนี้จะมองว่า ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ กลไกข้าราชการประจำ ซึ่งโดยปกติการเสนอขออนุมัติงบประมาณประจำปีจะใช้อ้างอิงจากฐานของปีก่อน ๆ และเพิ่มเป็นสัดส่วนขึ้นไปในปีต่อ ๆ ไป

4. ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Theory) ตัวแบบนี้จะมองว่าชนชั้นนำจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย โดยทั่วไปกลุ่มชนชั้นนำจะมีค่านิยมและทัศนคติที่เป็นไปในทิศทางใกล้เคียงกัน และพยายามรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ นอกจากนี้อาจต้องใช้เวลาานกว่าที่จะรับสมาชิกใหม่ ๆ เข้ามาในกลุ่ม

5. ตัวแบบอื่น ๆ เช่น ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) ตัวแบบเหตุผล (Rationalism) และ ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game Theory) เป็นต้น

โดยทั่วไป ในทุกสังคมก็จะมีรูปแบบของตัวแบบต่าง ๆ ผสมผสานกันในการกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะที่ควรจะเป็นรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากประชาชนจะต้องรับฟังเสียงจากประชาชนเพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเองเอาไว้ ดังนั้นรัฐบาลมักจะกำหนดนโยบายสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ในขณะที่จะต้องมีวิสัยทัศน์เล็งเห็นความเปลี่ยนแปลงของสังคม สภาพแวดล้อม และความต้องการในอนาคต จึงต้องมีดุลยภาพในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเอาไว้ด้วย ซึ่งโดยปกตินโยบายเหล่านี้ อาจยังไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในปัจจุบัน

สำหรับการคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงในอนาคต ก็สามารถทำได้จากเครื่องมือหลายชนิด เช่น การคาดการณ์อนาคต (Foresight) การกำหนดฉากทัศน์อนาคต (Scenario Planning) หรือแม้แต่การใช้การพยากรณ์โดยประวัติศาสตร์อนาคต (Future History) เป็นต้น แนวโน้มสำคัญ ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะควรเล็งเห็นล่วงหน้าก็เช่น แนวโน้มเรื่องการชราภาพของประชากร (Aging Society) การรองรับด้านพลังงาน อาหาร และน้ำ การรองรับปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น เรื่องภาวะโลกร้อน ปัญหาความมั่นคงทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทั้งความมั่นคงตามแบบและความมั่นคงรูปแบบใหม่ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจสร้างผลกระทบต่อให้กับสมาชิกคนอื่นในสังคมได้ ดังนั้นตามหลักพาเรโต (Pareto Efficiency) ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องหาทางจัดสรรทรัพยากรเพื่อยังประโยชน์ให้กับสมาชิกในสังคม โดยไม่ทำให้สมาชิกคนอื่นหรือกลุ่มอื่นได้รับความเสียหาย หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องแก้ปัญหาด้วยการจัดมาตรการชดเชยหรือการใช้สวัสดิการสังคมเข้าช่วยเหลือสมาชิกในสังคม

โดยทั่วไปการกระจายทรัพยากรให้กับสมาชิกในสังคม เราจะต้องพิจารณาปัญหาเรื่องความยุติธรรมด้วย ซึ่งอาจต้องพิจารณาในสองมิติคือ ความยุติธรรมในแนวนอน (Horizontal Equity) เช่น พิจารณาเก็บภาษีในอัตราเดียวกันทั้งหมด (ในขณะนี้เป็นนโยบายเรื่องภาษีมูลค่าเพิ่ม) และ ความยุติธรรมในแนวตั้ง (Vertical Equity) เช่นการพิจารณาเก็บภาษีในอัตราที่ก้าวหน้า ผู้มีรายได้มากก็จ่าย

ภาษีมาก ในขณะที่ผู้มีรายได้น้อยก็จ่ายภาษีน้อย เพื่อชดเชยและช่วยเหลือสมาชิกที่ขาดโอกาสในสังคม เป็นต้น

ปัญหาการกำหนดนโยบายสาธารณะ

รูปแบบของนโยบายที่อาจสร้างปัญหาให้กับสังคมในระยะยาว คือนโยบายแบบประชานิยมที่มุ่งแสวงหาฐานเสียง โดยการใช้จ่ายเงินล่วงหน้า โดยไม่คำนึงถึงการลงทุนพัฒนาในโครงสร้างพื้นฐานใหม่ ๆ เนื่องจากในท้ายที่สุด ทรัพยากรของรัฐมีจำกัด ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องคำนึงถึงบัญชีส่วนรายรับ และบัญชีส่วนรายจ่าย โดยไม่ให้มีอัตราส่วนของหนี้สาธารณะต่อผลผลิตมวลรวมประเทศ (GDP) มากจนเกินไป

นอกจากนี้ประชาชนยังต้องทำการตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลว่า มีการเอื้อต่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเอง หรือของพวกพ้องบ้างหรือไม่

หากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลมีปัญหา เช่น ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการใช้นโยบายแบบประชานิยมมากเกินไป หรือมีการทุจริตคอร์รัปชัน เอื้อผลประโยชน์ต่อพวกพ้อง ประชาชนก็มีสิทธิ และสามารถใช้อำนาจของตนในฐานะพลเมืองผู้จ่ายภาษีในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลผ่านการเลือกตั้ง หรือการเสนอชื่อถอดถอนบุคลากรของรัฐที่กระทำความผิดตลอดจนการประท้วง หรือการต่อต้านโดยการไม่เสียภาษี (Tax Revolt) ก็ได้ เป็นต้น

นอกจากนี้สำหรับในประเทศไทย อาจมีกรณีที่ระบบราชการ - อำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) เข้ามาครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทย ทำให้เกิดประโยชน์เพื่อตัวผู้นำในระบบราชการเอง มากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

ซึ่งในกรณีนี้ อาจแก้ไขโดยการ มีผู้นำทางการเมืองที่มีทั้งสิทธิธรรมทางการเมือง และภาวะความเป็นผู้นำในการต่อกรกับระบบราชการ และกำหนดปรับใช้ระบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ตั้งแต่คำแถลงแผนนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีการตรวจสอบความรับผิดชอบในการปฏิบัติที่เกิดประโยชน์ทั้งในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผลด้วย โดยต้องมีความสอดคล้องไปจนถึงแผนปฏิบัติการของกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น ซึ่งในแผนแต่ละแผนจะต้องมีการติดตามวัดผลผ่านตัวชี้วัดต่าง ๆ และต้องบริหารแผนงานให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้จัดสรรไปยังส่วนต่าง ๆ

3. การตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision)

การเลือกนโยบาย หมายถึง การเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามต้องการ อาจรวมถึงนโยบายเทคนิคและกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี หลักจริยธรรมหรือคุณธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อค่านิยมที่เป็นรากฐานสำคัญ ในการเลือกนโยบาย

การพิจารณาทางเลือกนโยบาย

- ประสิทธิภาพ Effectiveness ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของทางเลือก
- ประสิทธิภาพ Efficiency ความสามารถในการผลิตผลผลิตโดยเปรียบเทียบจากต้นทุน

- ความพอเพียง Adequacy ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรที่มีอยู่

- ความเป็นธรรม Equity การกระจายตัวของผลการดำเนินการตามทางเลือก

- การตอบสนอง Responsiveness ความสามารถในการเติมเต็มความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

- ความเหมาะสม Appropriateness การพิจารณาเชิงคุณค่าและความเป็นไปได้ ในทางกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกนโยบาย

* การต่อรอง ปรับเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกันให้ยอมรับร่วมกัน โดยการเจรจา แลกเปลี่ยน ให้รางวัลและประนีประนอม

* การโน้มน้าว ความพยายามทำให้เชื่อหรือยอมรับ และสนับสนุนด้วยความเต็มใจ

* การสั่งการ การใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการบังคับการตัดสินใจ

* เสี่ยงข้างมาก การอาศัยการลงมติโดยใช้ความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่

* ฉันทามติ การยอมรับร่วมกัน โดยปราศจากข้อโต้แย้ง

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

4.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ

4.2 ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ

4.3 กลุ่มกดดัน

4.4 องค์กรชุมชนหรือภาคประชาสังคม

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ

- ความยากง่ายของสถานการณ์

- ปัญหาที่เผชิญอยู่

- โครงสร้างตัวบทของนโยบายสาธารณะ

- โครงสร้างนอกเหนือตัวบทของนโยบายสาธารณะ

กระบวนการที่เป็นปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ: ปัจจัยบุคลากร เงินทุน เครื่องจักร วัสดุ ข้อมูล ข่าวสาร เวลา (จำกัด) เทคโนโลยี (4MI2T) Man Money Machine Material Information Time Technology

2. ความสามารถในการควบคุม : การวัดความก้าวหน้าและผลการปฏิบัติ

3. การไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้าน ทางบุคลากรในหน่วยงาน

4. การประสานงานระหว่างองค์กรรับผิดชอบกับองค์กรอื่น ๆ

5. การไม่ให้ความสำคัญสนับสนุนทางผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการเมือง เงินทุนงบประมาณ แต่กลับสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้านหรือคัดค้านนโยบาย

5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

เพื่อให้ทราบผลว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายจะได้มีการปรับแผน/แผนงาน/โครงการ ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์มากขึ้นเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รู้ว่าแผน/แผนงาน/โครงการ นั้นควรจะดำเนินการต่อไปหรือยุติจุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการมักจะมีคำถามอยู่ตลอดเวลาว่า ประเมินผลเพื่ออะไร หรือ ประเมินผลไปทำไม ปฏิบัติงานตามโครงการแล้วไม่มีการประเมินผลไม่ได้ หรือ ตอบได้เลยว่าการบริหารแนวใหม่หรือการบริหารในระบบเปิด (Open System) นั่นถือว่าการประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากซึ่งจุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการมีดังนี้

5.1 เพื่อสนับสนุนหรือยกเลิก การประเมินผลจะเป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจว่า ควรจะยกเลิกโครงการหรือสนับสนุนให้มีการขยายผลต่อไป โดยเฉพาะการมีโครงการใหม่ ๆ ยังมีได้จัดทำในรูปของโครงการทดลองซึ่งมีโอกาสจะผิดพลาดหรือล้มเหลวได้ง่าย ความล้มเหลวของโครงการ จึงมิใช่ความล้มเหลวของผู้บริหารเสมอไปดังนั้นถ้าเราประเมินผลแล้วโครงการนั้นสำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้ก็ควรดำเนินการต่อไป แต่ถ้าประเมินผลแล้วโครงการนั้นมีปัญหาหรือมีผลกระทบเชิงลบมากกว่า เราก็ควรยกเลิกไป

5.2 เพื่อทราบถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามโครงการ ว่าเป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย หรือกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใดกลุ่มนโยบายสาธารณะ

5.3 เพื่อปรับปรุงงาน ถ้าเรานำโครงการไปปฏิบัติแล้ว พบว่า บางโครงการไม่ได้เสียทั้งหมด แต่ก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกข้อ เราควรนำโครงการนั้นมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น โดยพิจารณาว่าโครงการนั้นบกพร่องในเรื่องใด เช่น ขาดความร่วมมือของประชาชน ขัดต่อค่านิยมของประชาชน ขาดการประชาสัมพันธ์หรือสมรรถนะขององค์กรที่รับผิดชอบต่ำ เมื่อเราทราบผลของการประเมินผล เราก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขให้ตรงประเด็น

5.4 เพื่อศึกษาทางเลือก โดยปกติในการนำโครงการไปปฏิบัตินั้น ผู้บริหารโครงการจะพยายามแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด จากทางเลือกอย่างน้อย 2 ทางเลือก ดังนั้นการประเมินผลจะเป็นการเปรียบเทียบทางเลือกก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทาง เลือกใดปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงให้น้อยลง

5.5 เพื่อขยายผล ในการนำโครงการไปปฏิบัติ ถ้าเราไม่มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เราอาจจะไม่ทราบถึงความสำเร็จของโครงการ แต่ถ้าเราประเมินผลโครงการเป็นระยะ สม่าเสมอ ผลปรากฏว่าโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ เราก็ควรจะขยายผลโครงการนั้นต่อไป แต่การขยายผลนั้นมิได้หมายความว่า จะขยายไปได้ทุกพื้นที่ การขยายผลต้องคำนึงถึงมิติของประชากร เวลา สถานที่ สถานการณ์ต่าง ๆ ปลูกพืชเมืองหนาวจะประสบความสำเร็จดีในพื้นที่ภาคเหนือ แต่ถ้าขยายผลไปยังภูมิภาคอื่นอาจจะไม่ได้ผลดีเสมอไป เพราะต้องคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เชื้อชาติ ค่านิยม ฯลฯ ดังนั้นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ สิ่งนำไป

ในพื้นที่หนึ่งอาจได้ผลดี แต่นำไปขยายผลในพื้นที่หนึ่งอาจไม่ได้ผล หรือ สิ่งที่เคยทำได้ผลดีในช่วงเวลาหนึ่ง อาจจะไม่ได้อีกในเวลาหนึ่ง

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของพื้นที่แสดงถึงบทบาท

1. สภาวะแวดล้อมทั้งทางวัตถุและกายภาพ
2. ลักษณะชุมชน
3. กฎเกณฑ์สำหรับบุคคลที่มีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน

พื้นที่เพื่อแสดงบทบาทเป็นพื้นที่ทางสังคม แต่ละคนสามารถมีปฏิสัมพันธ์กันและกันได้ แลกเปลี่ยนและบริการกัน แก้ไขปัญหาาร่วมกัน มีอิทธิพลเหมือนกันรวมทั้งเป็นพื้นที่ที่สามารถต่อสู้กันได้อีกด้วย

Amitai (1967) ได้เคยเสนอแนวทางที่ 3 เอาส่วนดีทั้งสองแนวทางดังกล่าวมาใช้ที่เขาเรียกว่าตัวแบบการตัดสินใจเชิงผสมผสาน นั่นคือ เอาส่วนดีของ Rationalism ที่มีมุมมองภาพรวมได้ดีกว่า Incrementalism ที่มีมุมมองเฉพาะส่วนเพิ่มจากนโยบายเฉพาะบางส่วนในรายละเอียดมากกว่าการมองในภาพรวม

จุดแข็งทฤษฎีนี้ คือ ให้ความสำคัญทั้งระยะยาวที่มีคุณภาพหรือความมั่นคงเหมือนเดิมก็แสดงว่าการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป Incremental Change ก็ใช้วิธีการตัดสินใจแบบ Incrementalism และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนาดใหญ่ Upheaval and large-scale change

จุดอ่อนก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลกับการพยากรณ์อนาคตที่ถูกต้องแม่นยำอาจใช้ได้เฉพาะในบางกรณีและบางครั้งเท่านั้น

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับนวัตกรรม และการแพร่กระจายของนโยบายใหม่ ๆ

1. กรอบแนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยวิธีการแบบ Incrementalism และ Rationalism หรือ Nonincrementalism แต่ในสถานการณ์ที่ต่างกัน
2. ให้ความสำคัญกับปัจจัยสภาพที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมใหม่ ๆ คล้ายเป็นสมมุติฐานดังนี้

2.1 บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่า มีระดับการศึกษาสูงกว่า

2.2 องค์กรมีขนาดใหญ่กว่าและมีระดับทรัพยากรมากกว่า

2.3 ในกรณีที่เมืองมีความรู้สึกไม่มั่นคงในตำแหน่งของตนมากเท่าไร ก็มรโอกาสมากกว่าที่จะเลือกนโยบายใหม่ ๆ

2.4 ในกรณีที่นักการเมืองจะเลือกใช้นโยบายใหม่ น้อยมากด้านนโยบายเหล่านั้นไม่เป็นที่ชื่นชอบหรือโต้แย้งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ลักษณะของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

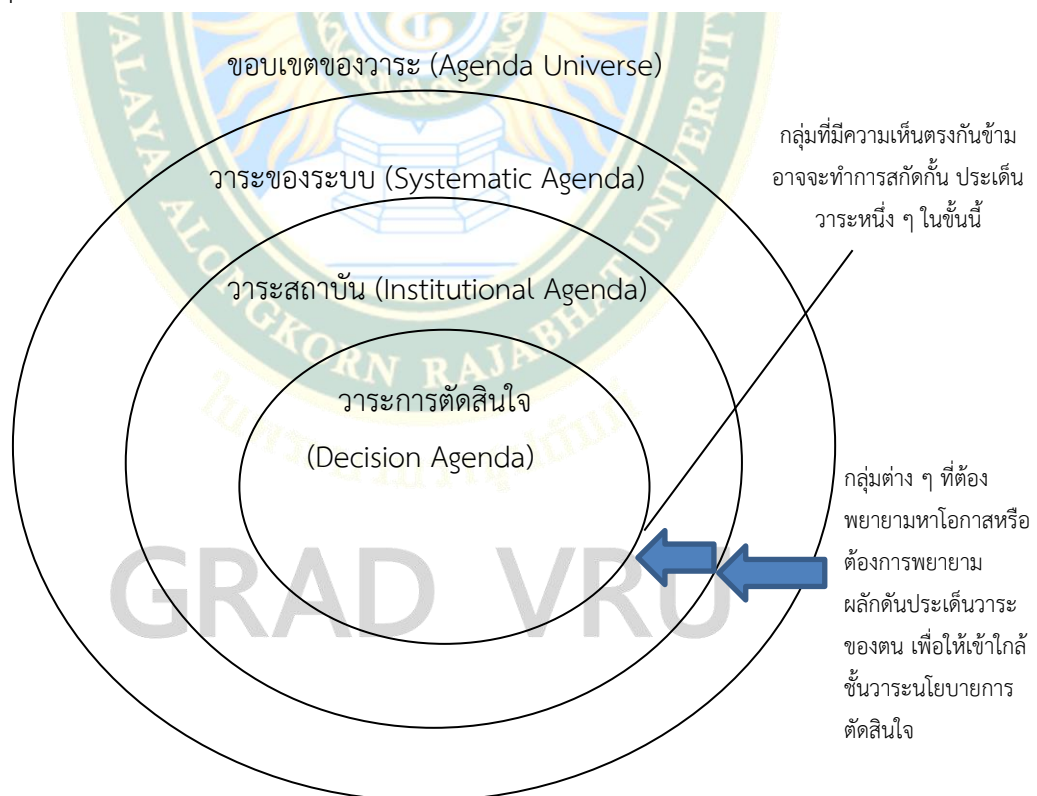
1. การวิเคราะห์นโยบายในแวดวงวิชาการ ซึ่งเป็นการศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์และวิจัยเพื่อให้ได้องค์ความรู้ที่เป็นแนวคิดและทฤษฎีที่สามารถอธิบาย ลักษณะนโยบายว่าเกิดขึ้น ตั้งอยู่ ดำเนินต่อไปหรือยุติขึ้นกับผลเหตุปะการใด

2. การวิเคราะห์นโยบายเพื่อการประยุกต์ใช้ เป็นการนำเอาองค์ความรู้แนวคิดและทฤษฎีในเชิงวิชาการของการวิเคราะห์นโยบายไปใช้ในการกำหนดนโยบายหรือการปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

2.2.4 การเข้าสู่วาระนโยบาย

การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) หมายถึง การพัฒนาวาระให้เข้ามาอยู่ในความสนใจของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือทำให้เห็นว่าชุดของปัญหามีความสำคัญ และยังคงดำรงอยู่ในสังคมทั้งยังอาจหมายรวมถึงการร่างกฎหมายก่อนส่งต่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาด้วย (Birkland, 2007)

Kingdon (1984) กล่าวว่าวาระนโยบายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก วาระนโยบายของรัฐบาล (Governmental Agenda) หมายถึง ชุดของหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่กำลังเป็นที่สนใจของรัฐบาล ส่วนอีกประเภทหนึ่ง คือ วาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) หมายถึง ชุดของหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่อยู่ในวาระนโยบายของรัฐบาลซึ่งได้รับการพิจารณาให้ยังคงอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ (Active Decision) ในขณะที่ “วาระ” เป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของรัฐบาล ขณะเดียวกันทุกประชาคม และทุกภาคส่วนของรัฐบาลก็สามารถแบ่งระดับของวาระย่อยได้เป็น 5 ระดับ โดยประยุกต์แนวคิดของโรเจอร์คอบบ์และชาลส์เอลเดอร์ (Cobb & Elder, 1983) ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แสดงระดับของวาระ (Levels of the Agenda)

ที่มา: ปรับปรุงจาก Birkland (2005)

จากภาพที่ 4 สามารถอธิบายได้ว่า วาระในระดับที่ใหญ่ที่สุด คือ “ขอบเขตของวาระ” (Agenda Universe) ซึ่งความคิดทั้งหลาย (Ideas) อาจถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันในแง่สังคมหรือแง่ระบบการเมือง ซึ่งในสังคมประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้สามารถแสดงออกทางความคิดได้ค่อนข้างมาก แต่จากความคิดทั้งหลายจำนวนมากเหล่านั้นก็มีเพียงบางความคิดที่ถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นถกเถียงในระดับของ “วาระระบบ” (Systematic Agenda) เท่านั้นแม้ว่าบางความคิดอาจจะถูกเพิกเฉยจากรัฐบาลก็ตาม โดยวาระระบบประกอบด้วย ประเด็นปัญหาที่ประชาชนหรือประชาคมทางการเมืองเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นข้อเสนอจากประชาชนและตั้งอยู่บนขอบเขตอำนาจที่รัฐบาลจะกระทำได้ ส่วน “วาระสถาบัน” (Institutional Agenda)* คือ ชุดของประเด็นปัญหาที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้ตัดสินใจ ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาและทรัพยากรก็ทำให้วาระข้างต้นคงเหลือประเด็นปัญหาไม่มากนักที่สามารถเปลี่ยนจากวาระระบบมาเป็นวาระสถาบัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถยกประเด็นปัญหาที่ตนสนใจ หรือเห็นว่ามีความเหมาะสมขึ้นมาได้และวาระดังกล่าวก็อาจกลายเป็น “วาระสถาบัน” (Institutional Agenda) ได้โดยทันที

ทั้งนี้ เมื่อประเด็นปัญหาสาธารณะแปรเปลี่ยนจากวาระระบบมาสู่ระดับของวาระสถาบันแล้วนั้น ก็อาจจะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเห็นตรงกันข้ามหาหนทางสกัดกั้นประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ในขั้นนี้หรืออาจเกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์ก็เป็นได้หากประเด็นปัญหานั้นผ่านเป็นวาระสถาบันโดยสมบูรณ์แล้วก็เข้าสู่ขั้นตอนต่อมา คือ “วาระการตัดสินใจ” (Decision Agenda) เพื่อให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองตัดสินใจว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวมีความจำเป็นหรือไม่ มีข้อดีข้อเสียอย่างไรการพิจารณาจะขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายต่อไป

อนึ่ง การเข้าสู่วาระนโยบายยังอาจเกิดขึ้นได้เมื่อประเด็นปัญหา และทางเลือกที่เป็นเสมือนทางออกนั้น ๆ ได้รับความสนใจหรือกระทั่งสูญเสียความสนใจจากสาธารณชน และชนชั้นนำส่งผลให้เกิดกระบวนการแข่งขันของกลุ่มตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเข้าสู่วาระนโยบายอย่างมีนัยยะสำคัญ เพราะในสังคม หรือระบบการเมืองใดก็ตาม ตัวแสดงที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการใด กระทั่งตัวแสดงที่เป็นปัจเจกบุคคล ย่อมไม่มีอำนาจมากเพียงพอจะเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมด หรือแม้กระทั่งแก้ปัญหาทั้งหมดพร้อมกันในเวลาเดียวได้ (Birkland, 2005) ด้วยเหตุนี้กลุ่มต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องแย่งชิงพื้นที่เพื่อเสนอประเด็นปัญหาของกลุ่มตนไปพร้อมกับประเด็นปัญหาอื่น ๆ อีกมากมายที่รวมเป็นส่วนแบ่งหนึ่งในพื้นที่อันจำกัดของวาระนโยบาย (Birkland, 2005) ท้ายที่สุด เมื่อวาระนโยบายได้รับความสนใจและกลายเป็นประเด็นปัญหาสาธารณะ วาระนโยบายจะมีลักษณะเป็นข้อเรียกร้องเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดการดำเนินการเข้าสู่กระบวนการทางนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองต่อไป (Thomas, 2002)

การเข้าสู่วาระนโยบายจึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนเป็นอย่างมากเนื่องจากมีตัวแสดง (Actors) จำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งข้อเสนอต่าง ๆ ที่ตามมาซึ่งส่งอิทธิพลอย่างยิ่งที่สามารถทำให้เกิดผลกระทบต่อตัวนโยบายการเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแสดงที่หลากหลายทำให้ตัวนโยบาย (Policy Outcome) ยากที่จะคาดเดาได้นั่นเอง

ตัวอย่างที่แสดงความซับซ้อนข้างต้นสามารถอ้างอิงจากผลการศึกษาของ Kingdon ที่ศึกษากระบวนการทางนโยบายการขนส่งและการสาธารณสุขในสหรัฐอเมริการะหว่างปี ค.ศ. 1976-1979 Kingdon ได้ใช้เวลากว่า 4 ปี ผ่านการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งในและนอกรัฐบาล จำนวน 247 บทสัมภาษณ์ โดยใช้ตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะ (Garbage Can Model) ของโคเฮนและคณะก่อนปรากฏผลการศึกษาในหนังสือชื่อ Agenda, Alternatives and Public Policies ในปี ค.ศ. 1984 ว่า นโยบายสาธารณะ คือ ผลลัพธ์ที่มาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายพยายามทำให้เกิดการประสานกันระหว่างกระแสทั้งสาม อันได้แก่ กระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้หน้าต่างแห่งโอกาสเปิดออกและกลายเป็นนโยบายสาธารณะในลำดับถัดไป

กระแสทั้งสามที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบายตามทัศนะของ Kingdon (Kingdon, 1984) ถือเป็นคำอธิบายที่มีคุณูปการต่อการอธิบายการข้ามผ่านวาระนโยบายจากกล่องวาระนโยบายของรัฐบาล (Government Agenda Box) มาสู่กล่องวาระนโยบายการตัดสินใจ (Decision Agenda Box) อย่างยิ่ง ในที่นี้จึงจะขอขยายความกระแสทั้งสาม ดังต่อไปนี้

1. กระแสปัญหา (Problem Stream)

Kingdon ไม่ได้ให้นิยามคำว่า “กระแสปัญหา” โดยตรง เพียงแต่กำหนดเป็นกรอบสำหรับการอภิปรายกว้าง ๆ ไว้ว่า กระแสปัญหา คือ กระแสที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมเกิดข้อวิตกกังวลจากการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงหรือมาจากอิทธิพลบางอย่าง เช่น กระแสปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติ กระแสปัญหาที่เกิดจากเหตุการณ์ที่ประหลาดใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากความสนใจของสื่อมวลชนต่อประเด็นหนึ่ง ๆ ในระยะยาว ซึ่งก่อให้เกิดความรู้และความรู้สึกร่วมกันของสาธารณชน กระแสปัญหาจากตัวเลือกนโยบายที่เริ่มต้นด้วยเจตนาดีแต่กลับเกิดผลลัพธ์ไม่น่าพึงพอใจ กระแสปัญหาที่เกิดจากการทับถมของปัญหาจากระดับย่อยจนกลายเป็นภาวะวิกฤต เป็นต้น (Kingdon, 1984)

2. กระแสการเมือง (Political Stream)

เป็นกระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการ และระบบการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือพรรคใหญ่ในสภา การเลือกตั้ง การลงประชามติ ทัศนคติทางการเมือง และสภาพอารมณ์ โดยทั่วไปของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในขณะนั้น (National Moods) ซึ่งตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมานี้ อาจส่งผลกระทบต่อเกี่ยวเนื่องกับกระแสอื่น ๆ ด้วยในเวลา

เดียวกันด้วยก็ได้ ทั้งนี้เมื่อพิจารณากระแสการเมืองควบคู่กับกระแสปัญหาที่พบว่า ทั้งสองกระแสมีอิทธิพลต่อการผลักดัน “วาระนโยบาย” เป็นอย่างมากเพื่อเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ก่อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Decision Agenda) ภายในระบบการเมือง (Kingdon, 1984; Larkin, 2012)

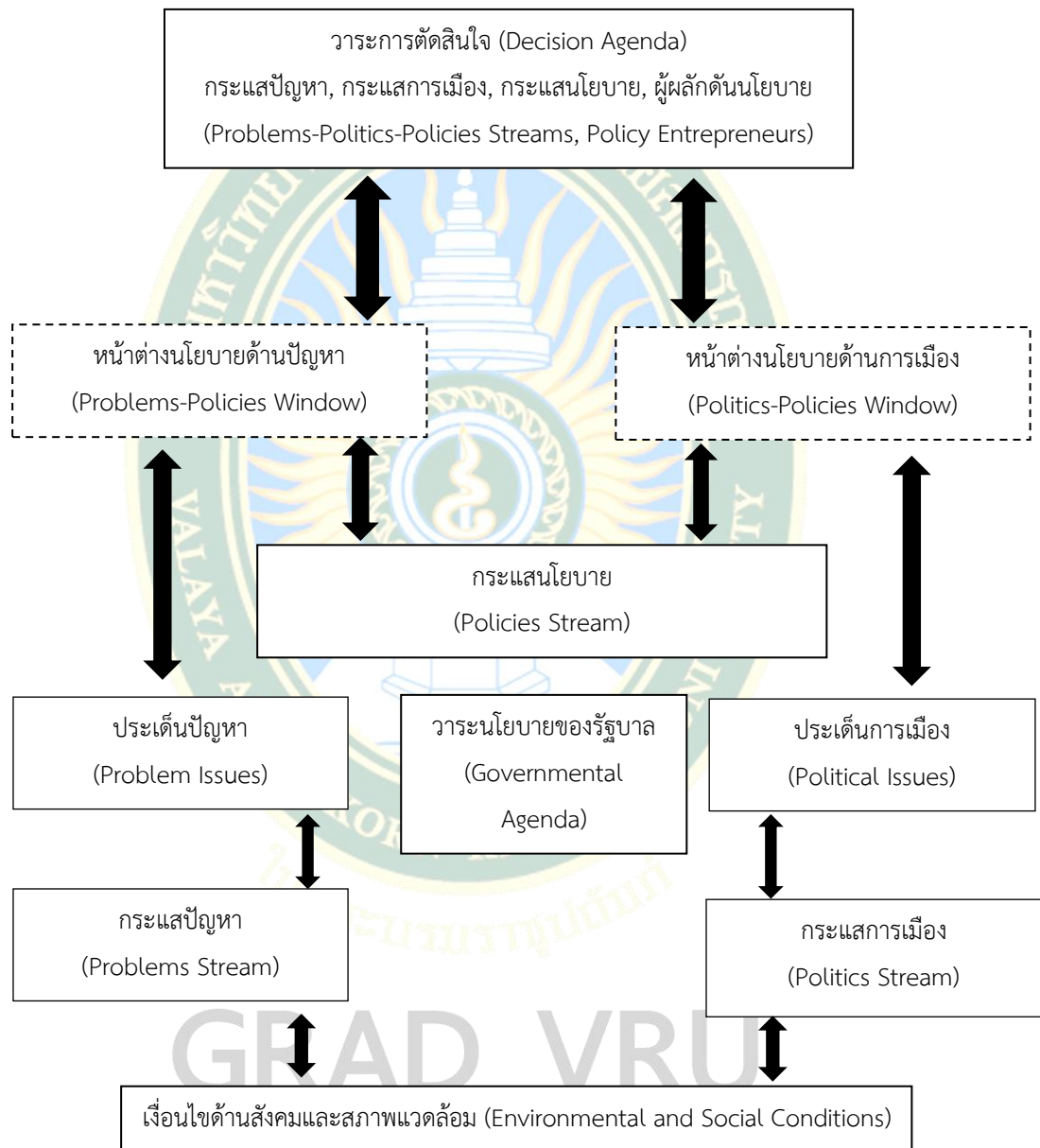
3. กระแสนโยบาย (Policy Stream)

เป็นกระแสที่เกิดขึ้นภายหลังจากกระแสปัญหาและกระแสการเมืองได้ร่วมผลักดันวาระนโยบายดังกล่าวจนสามารถจัดระเบียบวาระการตัดสินใจหรือระบุรายละเอียดทางเลือกที่ใช้ในการตัดสินใจก่อนออกนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เช่น การออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา การมีเทคโนโลยี เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหา กระแสการยอมรับของสาธารณะต่อแนวทางในการแก้ไขปัญหา เป็นต้น (Kingdon, 1984; นพดล อุตมวิศกุล, 2548; ปิยากร หวังมหาพร, 2546) ซึ่ง Kingdon อธิบายกระแสปัญหาดังกล่าวเสมือนน้ำซุ่ปกันหม้อ หมายถึง เมื่อถึงเวลาหนึ่งความคิดจะตกตะกอนอยู่กันหม้อเพื่อรอตัวช่วยมาทำลายซุ่ป ตัวช่วยดังกล่าวปรากฏในฐานะชุมชนนโยบาย และรัฐบาลว่าสุดแท้แต่ว่านโยบายนั้นจะมีผู้ผลักดันนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ว่ายนอยู่ในซุ่ปมากน้อยเพียงใดเพื่อให้ได้น้ำซุ่ปที่พร้อมรับประทาน (Kingdon, 1984)

ทั้งนี้ Kingdon (1984) มองว่ากระแสทั้งสามประการดำเนินการอย่างเป็นอิสระต่อกันและเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ กระแสปัญหาและกระแสการเมืองมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ทั้งที่เป็นหน้าต่างปัญหา (Problem Window) และหน้าต่างการเมือง (Political Window) จากนั้นหน้าต่างทั้งสองต่างก็มีความสัมพันธ์กับกระแสปัญหาในลำดับถัดไป ดังที่หน้าต่างปัญหามักปรากฏขึ้นเมื่อผู้ตัดสินใจถูกชักจูงใจว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นสำคัญ โดยจะเข้าสู่กระแสนโยบาย เพื่อแสวงหาทางเลือกที่เป็นทางออกในขณะนั้น ส่วนหน้าต่างการเมืองจะปรากฏเมื่อนักการเมืองรับเอาประเด็นปัญหามาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน จากนั้นก็เริ่มต้นกำหนดประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นข้อเสนอใช้สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป โดยจะเข้าสู่กระแสนโยบายเพื่อสร้างข้อเสนอ (Kingdon, 1984) ก่อนเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของรัฐบาลและกำหนดออกมาเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติในอนาคตต่อไป (ปิยากร หวังมหาพร, 2546; ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร, 2555)

การที่หน้าต่างจะเปิดออกได้ก็มีพื้นฐานจากการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองหรือเกิดปัญหาใหม่มาหันเหความสนใจของเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองเรื่องการเลือกตั้งถือว่าสามารถนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการเคลื่อนไหวที่ให้ออกาสกับกลุ่มที่มีอำนาจน้อยกว่าได้นำเสนอประเด็นปัญหาของกลุ่มตน (Birkland, 2007) ส่วนการเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นหน้าต่างที่มองเห็นได้ชัดเจน

ที่สุดในระบบนโยบายสาธารณะ (Kingdon, 1984) ซึ่งสามารถสรุปการแปลงเปลี่ยนแปลงสภาพของวาระนโยบายในทัศนะของ Kingdon ดังภาพที่ 5 ต่อไปนี้



ภาพที่ 5 แสดงการแปลงเปลี่ยนแปลงสภาพของวาระนโยบาย ตามทัศนะของ Kingdon
ที่มา: Kingdon (1984)

ทั้งหมดที่กล่าวมาย่อมทำให้เห็นว่าแนวคิดพหุกระแสของ Kingdon เป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมสำหรับใช้วิเคราะห์การเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) เนื่องจากสามารถ

ทำความเข้าใจตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายจนถึงกระบวนการจัดทำนโยบาย พร้อมกันนั้นยังสามารถเข้าใจเหตุผลได้ว่า เหตุใดทางเลือกทางนโยบายอื่น ๆ จึงไม่ได้รับการพิจารณาเข้าสู่วาระนโยบาย เพราะคำถามทั่วไปในการศึกษาของ Kingdon มักมุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจความเป็นมาว่าเพราะเหตุใด หัวข้อหรือประเด็นปัญหาจึงเข้ามาอยู่ในความสนใจของเจ้าหน้าที่/ผู้ปฏิบัติงาน ทางเลือกที่พวกเขาเลือกนั้นเกิดขึ้นมาได้อย่างไร การเข้าสู่วาระนโยบายของรัฐบาลเกิดขึ้นได้อย่างไร และเหตุใด เวลาในการทบทวนแนวคิดเรื่องนโยบายจึงเกิดขึ้นในช่วงการเข้าสู่วาระนโยบาย (Kingdon, 1984)

สำหรับสมมติฐานของหน้าต่างนโยบายก็ คือ การจัดระเบียบวาระนโยบาย เป็นผลหรือขึ้นอยู่กับโอกาสสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เมื่อใดก็ตามมีโอกาสหรือมีสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย (คือมีกระแสทั้ง 3 มาบรรจบกัน) ก็จะเป็นการเปิดช่องให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่หน้าต่างนโยบายที่นำไปสู่การจัดระเบียบวาระนโยบายสาธารณะได้ ดังปรากฏรูปแบบตามภาพที่ 6 ต่อไปนี้



GRAD VRU



ภาพที่ 6 แสดงตัวแบบ “กระแส-หน้าต่าง” นโยบาย
ที่มา : Kingdon (1984)

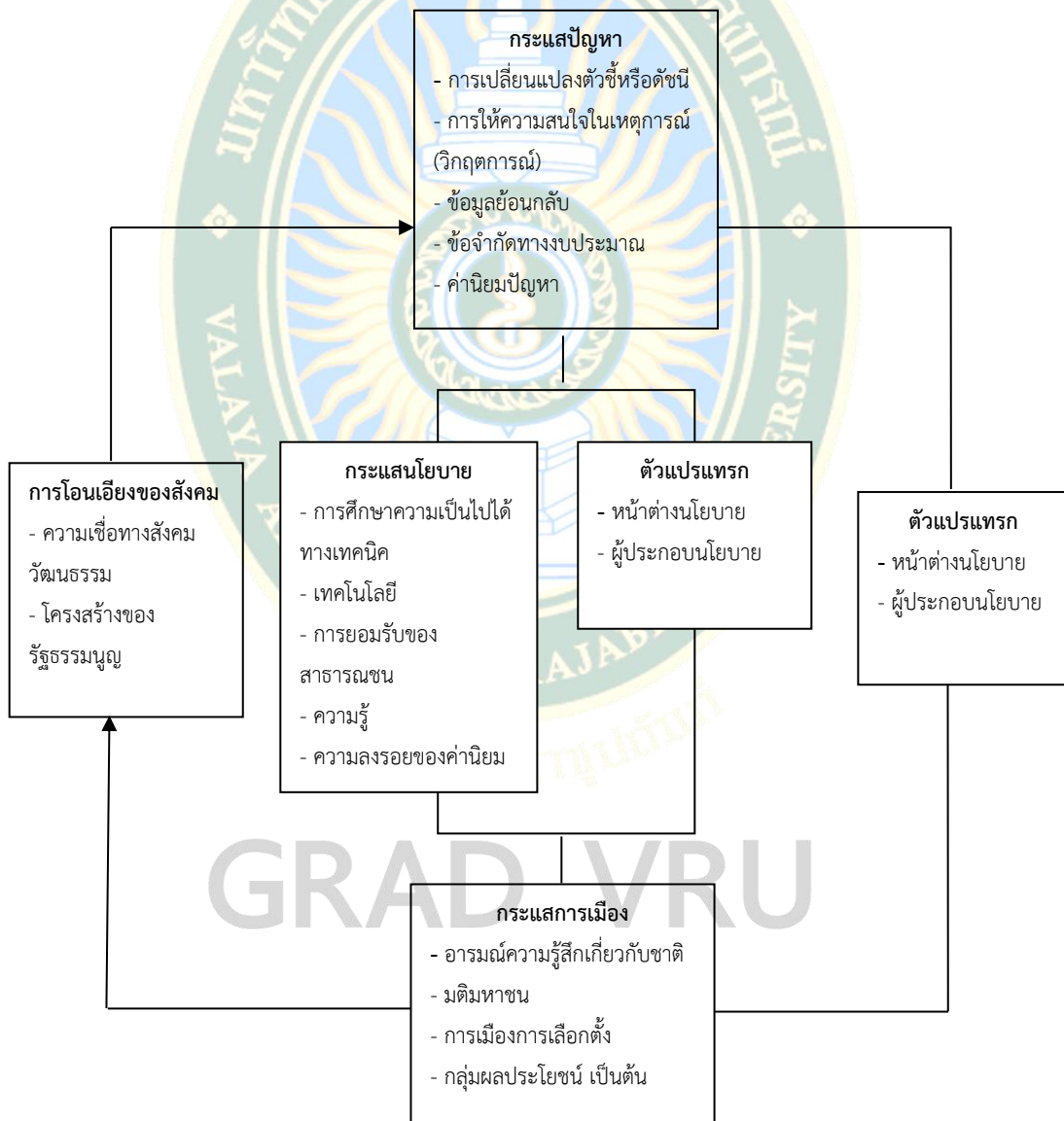
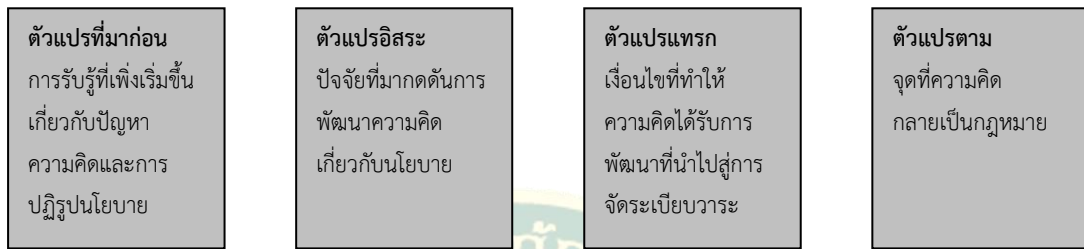
ตัวแบบการกำหนดของ Kingdon ที่มีชื่อตัวแบบว่า “ตัวแบบกระแสหน้าต่างนโยบาย” (The Streams and Windows Model) มากล่าว ซึ่งในการกล่าวถึงตัวแบบการกำหนดนโยบายตัวแบบนี้ จะได้มีการให้ความหมายหรือคำจำกัดความกระแสทั้ง 3 โดยรายละเอียดว่า เมื่อใดก็ตามที่กระแสทั้ง 3 มารวมตัวกันหรือมาบรรจบกัน หน้าต่างนโยบายก็จะถูกเปิดออกมา โดยปกติหน้าต่างนโยบายนี้จะเปิดออก ก็ต่อเมื่อ

1. มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
2. มีการเปลี่ยนแปลงรัฐสภา
3. มีการเปลี่ยนแปลงในอารมณ์ในความรู้สึกของประชาชน

ตามนัยดังกล่าวนี้ กระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบายเกิดขึ้นเมื่อกระแสทั้ง 3 มาบรรจบกัน ที่นำไปสู่การเปิดช่องให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่หน้าต่างนโยบาย ที่นำไปสู่การจัดระเบียบวาระนโยบาย ตัวแบบกระบวนการจัดระเบียบวาระนโยบาย ของ Kingdon ที่ปรากฏดังภาพที่ 7 ต่อไปนี้



GRAD VRU



ภาพที่ 7 แสดงตัวแบบกระบวนการกำหนดระเบียบวาระนโยบาย

ที่มา : Kingdon (1984)

ผู้ผลักดันนโยบาย: ตัวแปรต่อการเปลี่ยนแปลงจากวาระสู่นโยบายสาธารณะ

“ผู้ผลักดันนโยบาย” (Policy Entrepreneurs) ถือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อวาระนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะผู้ผลักดันนโยบายเป็นตัวแปรสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) อันส่งผลต่อการกำหนดวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) ของฝ่ายบริหารอย่างยิ่งยวด ทั้งนี้ ผู้ผลักดันนโยบายยังหมายรวมถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายในแต่ละกระแส โดยผู้ผลักดันนโยบายจะยกประเด็นปัญหาที่มีเห็นว่าสำคัญให้กลายเป็น “วาระนโยบายของรัฐบาล” (Governmental Agenda) ทั้งยังทำหน้าที่ริเริ่มและพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) ในแนวทางใหม่ ตลอดจนเป็นตัวกลางประสานประโยชน์ระหว่างผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มอื่น ๆ

ในที่นี้ผู้ผลักดันนโยบายอาจจะเป็นนักการเมือง คณะที่ปรึกษาของรัฐบาล บริษัทเอกชน หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ โดยกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ต้องเป็นกลุ่มที่มีความพร้อมต่อการลงทุน ทั้งในด้านความคิดด้านเวลา และด้านงบประมาณซึ่งทุกกลุ่มก็ต่างมุ่งหวังหวังผลประโยชน์เมื่อนโยบายถูกผลักดันและนำไปใช้ในอนาคตนั่นเอง (Kingdon, 1984)

ตามที่คณะของ Kingdon ผู้ผลักดันนโยบายอาจมีเพียงบทบาทเดียวหรือสองบทบาทพร้อมกันได้ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับกระบวนการที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของพหุกระแสโดยที่อาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภท คือ ในกรณีผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ และกรณีผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นไม่ได้ ดังนี้

1. ผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) อาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระแสปัญหา และกระแสการเมืองโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลักดันประเด็นปัญหานั้น ๆ ให้กลายเป็นวาระนโยบายของรัฐบาลทั้งนี้ พวกเขาสามารถเพิ่มหรือย้ายวาระได้ เนื่องจากพวกเขา มักดำรงตำแหน่งสูง ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Groups) และกลุ่มล็อบบี้ยิสต์ (Lobbyists) เป็นต้น

2. ผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) มีเป้าหมายเพื่อเสนอทางเลือกที่มีความน่าเชื่อถือ และเป็นไปได้ต่อการดำเนินการในกระแสนโยบาย ผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มนี้มักปรากฏอยู่เบื้องหลังของกระแสนโยบายอันเป็นพื้นที่ของความเชี่ยวชาญ ประเด็นปัญหาที่เพิ่มขึ้นและมีความโดดเด่นเป็นที่สนใจของรัฐบาล พวกเขาสนับสนุนชุดของทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ สำหรับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งในที่นี้จะหมายถึง ข้าราชการสายปฏิบัติการ นักวิจัยด้านนโยบายสาธารณะ ผู้บริหารชั้นต้น นักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแต่ละด้าน เป็นต้น (Kingdon, 1984) นอกจากนี้ในบริบทสังคมไทยผู้ผลักดันนโยบายที่มอง

ไม่เห็นยังอาจหมายรวมถึงกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง กลุ่มบริษัทเอกชนที่มีส่วนได้เสียในนโยบาย อดีตนักการเมือง เป็นต้น

ชูชัย ศุภวงศ์ (2540) กล่าวว่า ในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบทั้งต่อโดยตรงและโดยอ้อมนั้น ขั้นตอน และความเป็นในการกำหนดนโยบาย โดยแยกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ ได้แก่ ภาคการเมือง
2. ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ ภาคราชการ ภาค

ประชาสังคม พรรคการเมือง

ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ

1. ภาคการเมือง ภาคการเมืองที่เป็นฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้ง 2 ฝ่าย มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ดังนี้

- 1.1 ฝ่ายบริหาร โดยทั่วไปอาจเห็นว่านโยบายส่วนใหญ่ถูกกำหนดขึ้นโดยการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการบริหารประเทศ และมีคณะผู้บริหารที่มีความสามารถและประสบการณ์ การทำหน้าที่ฝ่ายบริหารจึงต้องเสนอแนวนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการบริหารประเทศให้ไปยังทิศทางที่คณะผู้บริหารกำหนด

สำหรับประเทศไทยอาจเห็นว่าก่อนที่นโยบายจะเป็นรูปเป็นร่างและมีผลบังคับใช้ทั่วทั้งรัฐ นโยบายส่วนใหญ่ (สำหรับประเทศไทย) มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก เช่น อดีตนายกรัฐมนตรีกล่าวถึงโครงการให้เด็กนักเรียนไทยทุกคนมีคอมพิวเตอร์พกพา (Laptop) เพราะจะทำให้เด็กเข้าถึงข้อมูลสามารถมีระบบหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ คำกล่าวดังกล่าว ได้ถูกพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลเสียงข้างมาก นำมาปฏิบัติเป็นนโยบายแท็บเล็ตสำหรับนักเรียน ป.1 ในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งถือได้ว่า เป็นการก่อตัวของนโยบายที่ถูกกำหนดโดยภาคการเมือง

- 1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง ผู้แทนที่เป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ได้รับทราบถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ และนำเข้าสู่เสนอต่อสภาฯ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ เช่น นโยบายถนนปลอดฝุ่น นโยบายสร้างฝายหรือเขื่อนเก็บกักน้ำเพื่อการเกษตร เป็นต้น

สำหรับฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้นำเสนอในที่นี้ หมายความว่ารวมถึงภาคการเมืองทุกระดับ ประกอบด้วย ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และสามารถอธิบายเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายบริหารขององค์กรภาคเอกชนได้

ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ

ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการนี้ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน โดยแต่ละส่วนมีบทบาทดังนี้

1. ภาคราชการ หมายถึง หน่วยงานที่มีรูปแบบซึ่งจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม กอง ฝ่าย ฯลฯ เพื่อนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Policy) ระบบราชการจึงเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่สลับซับซ้อน เป็นรูปแบบขององค์การทางสังคมที่มีคุณลักษณะโดยเฉพาะ ภาคราชการเป็นฝ่ายประจำที่จะทำหน้าที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่อย่างก็ตามภาคราชการในฐานะของฝ่ายที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นฝ่ายที่มีข้อมูลอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ภาคราชการนี้จึงมีส่วนในการกำหนดนโยบาย โดยการเสนอความคิดเห็น หรือ ข้อเสนอแนะไปยังภาคการเมือง

2. ภาคประชาสังคม หมายถึง การที่ผู้คน สังคม สภาพการณ หรือสภาพปัญหาในสังคมที่สลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไข รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการนำไปสู่การก่อจิตสำนึก (Civic consciousness) ร่วมกันเป็นกลุ่มหรือ องค์กร (Civic Group) ทั้งภาครัฐและ ภาคธุรกิจเอกชน หรือ ภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะเป็นทุนร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาหรือกระทำการบางอย่าง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งที่ด้วยความรัก ความสมานฉันท์เอื้ออาทรต่อกันภายในระบบการบริหารจัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายในระบอบประชาธิปไตยจึงทำให้ภาคประชาสังคมสามารถรวมกลุ่มเพื่อเสนอความเห็น ข้อเสนอแนะ และอื่น ๆ ที่ต้องการ เพื่อสู่กระบวนการของการกำหนดนโยบายได้ อีกทั้งการเสนอกฎหมาย ข้อคิดเห็นดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เปิดช่องไว้เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

3. พรรคการเมือง คือ ที่รวมของกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ คล้ายคลึงกัน รวมกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะส่งบุคคลเข้ารับเลือกตั้ง เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภาและเพื่อให้มีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม ซึ่งถือเป็นลักษณะของพรรคการเมืองในหลักการหรือรูปแบบที่ยึดถือกันว่าเป็นสากล

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะพบว่า มีองค์กรหรือหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเกี่ยวข้องโดยอ้อม องค์กรที่มีบทบาทและเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย จำแนกได้ดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา รัฐสภาไทยในช่วงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาคู่ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะใน 2 ลักษณะ คือ

1.1 การจัดทำกฎหมาย กฎหมายถือเป็นนโยบายสาธารณะรูปหนึ่ง และการตรากฎหมายถือเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาเพราะโดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้ว การอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาเองเป็นผู้เสนอ จะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนเสียก่อน

1.2 การควบคุมฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งถือเป็นการควบคุมนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาล โดยรัฐสภาสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่รัฐมนตรี และการเสนอบัญญัติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

2. คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเป็นองค์คณะบุคคลสูงสุดที่รับผิดชอบในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดนโยบาย และติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดนโยบาย และติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งนี้ อาจแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีออกได้ ดังนี้

2.1 การวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้ว คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินถือว่าเข้าบริหารราชการแผ่นดินแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติให้ความไว้วางใจ (มาตรา 211) จึงถือได้ว่า การแถลงนโยบายสาธารณะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ โดยจะต้องผ่านความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา และเปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป

2.2 การวางระเบียบข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัติ การวางระเบียบข้อบังคับของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือปฏิบัตินั้นมีลักษณะเป็นนโยบายอย่างหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้กิจการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ปฏิบัติให้เป็นไปในทางเดียวกัน ประกอบกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ มีรายละเอียดไม่มากพอหรืออาจไม่ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการได้ ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องวางระเบียบ ซึ่งถือเป็นนโยบายอีกรูปแบบหนึ่งให้ถือปฏิบัติ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุหรืองานสารบรรณ เป็นต้น

2.3 การพิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมเสนอมา เนื่องจากการปฏิบัติงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ย่อมมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ รวมทั้งในบางเรื่องกฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการหรืออนุมัติ หรืออาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นการจำเป็นที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

3. กระทรวง ทบวง กรม ตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน กระทรวง ทบวง กรม หรือเรียกรวม ๆ ว่า ระบบราชการจะถือเป็นฝ่ายปฏิบัติ คือ เป็นผู้นำเอานโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ แต่จากสภาพความเป็นจริง จะพบว่า ฝ่ายข้าราชการกลับเป็นฝ่ายเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างมาก

โดยเฉพาะในฐานะของผู้รวบรวมวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และในบางครั้งก็กลายเป็นผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจแทนฝ่ายการเมืองเสียเอง

4. ศาลหรือฝ่ายตุลาการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาล ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยในกระบวนการพิพากษาดังกล่าว ควบคู่กับคดีที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของทางราชการ มักจะขอให้ศาลตีความและวินิจฉัยชี้ขาดตัวบทกฎหมาย ซึ่งบ่อยครั้งตัวบทกฎหมาย ซึ่งถือเป็นนโยบายอย่างหนึ่ง มักจะบัญญัติไว้อย่างคลุมเครือ ทำให้สามารถตีความขัดแย้งกันต่าง ๆ นานา แต่ข้อสำคัญ คือ เมื่อศาลได้ยอมรับหรือตีความตัวบทกฎหมายไปในทางหนึ่งทางใดแล้ว ผลของการวินิจฉัยชี้ขาดนั้นถือเป็นการให้น้ำหนัก หรือเป็นการเลือกแนวนโยบายของฝ่ายที่ชนะคดี โดยเฉพาะในปัจจุบัน การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมเจริญก้าวหน้าขึ้น บทบาทของศาลในการตีความตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ถือเป็นการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในทางอ้อมอย่างหนึ่งย่อมจะมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การทำสัญญา กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งมักเกิดข้อพิพาทต่าง ๆ ที่ต้องได้รับการพิจารณาตีความโดยศาลอยู่บ่อย ๆ ทำให้บทบาทของศาลเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจเด่นชัดขึ้น

5. พรรคการเมือง พรรคการเมืองมีบทบาทเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เพราะมีหน้าที่ในการรวบรวมความคิดเห็นและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ ข้อร้องทุกข์หรืออุดมการณ์ และทำการปรับเปลี่ยน ประนีประนอมความต้องการของประชาชน ซึ่งบ่อยครั้งจะขัดแย้งกันให้เป็นนโยบาย เพื่อที่พรรคหรือผู้สมัครในนามของพรรคจะได้นำนโยบายที่จัดทำขึ้นเสนอต่อประชาชนในช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้ง และเสนอต่อรัฐสภาและรัฐบาลหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว

6. กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์ในทุกระบบการเมืองต่างทำหน้าที่เป็นปากเสียงปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนโดยการเรียกร้องหรือเสนอทางเลือกนโยบายอื่น ๆ ต่อผู้กำหนดนโยบาย โดยบทบาทหน้าที่จะรวมทั้งการจัดหาข้อมูลเสนอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับนโยบายที่เสนอและผลที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การกำหนดนโยบายมีความเหมาะสมมากขึ้น

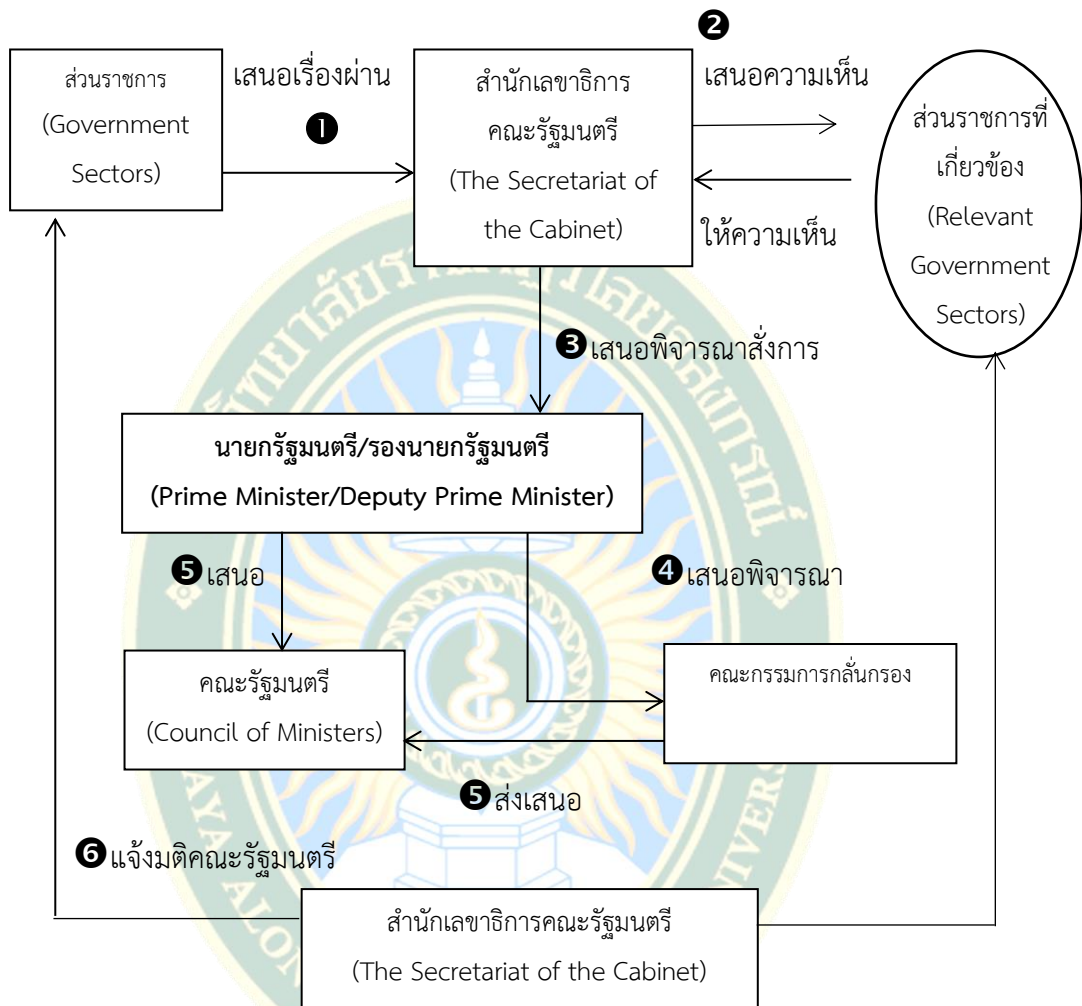
การเข้าสู่วาระนโยบายของไทย: กระบวนการตัดสินใจและกลไกผ่านคณะรัฐมนตรี

ดังที่กล่าวไปข้างแล้วว่า นโยบายสาธารณะมักเป็นนโยบายที่ถูกเลือกจากภาครัฐ การเข้าสู่วาระนโยบายจึงมักนำไปใช้วิเคราะห์นโยบายที่จัดทำโดยภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้น กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายด้วย และยังเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการเข้าสู่วาระนโยบายตามที่ Kingdon เรียกว่า “วาระการตัดสินใจ”

(Decision Agenda) กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเริ่มต้นตั้งแต่การนำประเด็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การเสนอขอความเห็นของจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การยืนยันและแจ้งมติคณะรัฐมนตรี รวมไปถึงการติดตามผลการดำเนินงานตามมตินั้น ๆ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 การบริหารงานภาครัฐของไทยยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบแน่ชัดจนกระทั่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้จากเหตุผลว่า

“คณะรัฐมนตรีมีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติและดำเนินการ และมีเรื่องในส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นการลดภารกิจและจำนวนเรื่องที่จะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเพื่อให้การแก้ไขปัญหาในกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์” (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548) พร้อมกันนั้น ยังมีการกำหนดระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 นำมาใช้ควบคู่กันกับพระราชกฤษฎีกาข้างต้นด้วย ทั้งนี้ วาระที่จะเข้าสู่ขั้นตอนวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) โดยคณะรัฐมนตรีได้นั้นต้องเริ่มต้นจากการนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและเรื่องดังกล่าวต้องเป็นเรื่องเฉพาะตามที่บัญญัติใน มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เท่านั้น จากพระราชกฤษฎีกาและระเบียบข้างต้น ผู้เขียนสามารถสรุปกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีดังแผนภาพที่ 8 โดยจะประกอบด้วย 6 ขั้นตอน สำคัญดังนี้ (ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา, 2556; สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549)

GRAD VRU



ภาพที่ 8 แสดงกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีของไทย
ที่มา : ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (2556)

ขั้นตอนที่ 1 การเสนอเรื่องของส่วนราชการ ส่วนราชการจะนำเรื่องเสนอผ่านสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 หรือไม่รวมถึงเรื่องที่เสนอมีความเห็นของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีครบถ้วนหรือไม่ หากมีทางสำนักเลขาธิการรัฐมนตรีจะกำหนดวันที่คาดว่าจะนำเรื่องของส่วนราชการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและแจ้งให้ส่วนราชการทราบเป็นลำดับไป

ขั้นตอนที่ 2 การขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

ความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่ง ๆ มีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก เนื่องจากการตัดสินใจจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจน ประกอบกับความเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาเรื่องหนึ่ง ๆ ในกรณีที่ส่วนราชการยังไม่ได้จัดทำกรขอความเห็นดังกล่าว ทางสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ดำเนินการพร้อมทั้งกำหนดวันที่ขอให้ตอบด้วย

ขั้นตอนที่ 3 การเสนอนายกรัฐมนตรี/ รองนายกรัฐมนตรี พิจารณาสั่งการ

ส่วนราชการได้ขอความเห็นมาครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว หรือยังไม่ครบแต่เป็นกรณีเร่งด่วน ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำบันทึกสรุปเรื่องพร้อมข้อมูลความเห็นของส่วนราชการที่ตอบมาแล้ว รวมไปถึงข้อวิเคราะห์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี (ที่ได้รับมอบหมายและมอบอำนาจในการสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี) เพื่อพิจารณาสั่งการ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะดำเนินการตามข้อสั่งการต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเด็นเชิงนโยบายบางประเด็นจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอาจได้รับการสั่งการส่งเรื่องต่อไปให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะนั้น ๆ เพื่อจัดประชุมพิจารณาจากนั้นประธานกรรมการกฤษฎีกาจะส่งผลการพิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีต่อไป

ขั้นตอนที่ 5 เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

นอกจากกรณีที่ประธานกรรมการกฤษฎีกาจะส่งผลการพิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีทางหนึ่งในขั้นตอนที่ 4 แล้ว นายกรัฐมนตรี/ รองนายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการให้นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง

ขั้นตอนที่ 6 แจ้งมติคณะรัฐมนตรี

เรื่องทั้งหมดที่เข้าสู่วาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี เมื่อประชุมเสร็จสิ้นแล้ว ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำมติคณะรัฐมนตรีแต่ละเรื่องและแจ้งส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งจัดทำเอกสารสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีในครั้งนั้นส่งให้คณะรัฐมนตรีต่อไป

จะเห็นได้ว่ากระบวนการเข้าสู่วาระนโยบายของไทย (ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร) ในขั้นตอนสุดท้ายจะเป็นการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งผลของการประชุมจะออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นผลของการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนด เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุมัติร่างกฎหมาย การอนุมัติโครงการ การอนุมัติงบประมาณการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ

ผลกระทบของการใช้นโยบาย

Anderson (1994) ได้กล่าวถึงผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts) ดังต่อไปนี้

1. ผลผลิตนโยบาย (Policy Output) คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการทำงานของหน่วยงานให้เป็นไปตามการ ตัดสินใจนโยบายและถ่ายโอนนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลผลิตนโยบาย จะมุ่งเน้นในประเด็นเหล่านี้ ได้แก่ จำนวนภาษีที่เก็บได้ ความยาวของถนนที่สร้างได้ จำนวนเงินสวัสดิภาพที่จ่ายไป เป็นต้น ลักษณะของผลผลิตนโยบายจึงเสมือนสิ่งที่ศาสตราจารย์ William T. Gormley Jr. เรียกว่า “การนับเมล็ดถั่ว” (Bean Counting) หน่วยงานที่ได้รับความกดดันจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือกลุ่มผลประโยชน์อาจเน้นเรื่อง “ผลผลิต” มากกว่า “ผลลัพธ์” เพื่อให้เห็นสถิติตัวเลข ซึ่งเป็นการสร้างภาพลวงตาเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความก้าวหน้าของโครงการ

2. ผลลัพธ์นโยบาย (Policy Outcomes) คือ ผลที่เกิดขึ้นต่อสังคมทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ซึ่งเกิดจาก การกระทำหรือไม่กระทำของรัฐบาล เช่น นโยบายสวัสดิการสังคม หากพิจารณาในด้านผลผลิตนโยบายอาจพิจารณาว่าประชาชนกลุ่มเป้าหมายมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่ในด้านผลลัพธ์นโยบาย อาจพบว่า ประชาชนกลุ่มเป้าหมายขาดความกระตือรือร้นที่จะหางานทำเพื่อให้มีรายได้เพียงพอโดยไม่ต้องพึ่งเงินสวัสดิการ เป็นต้น หรือในกรณีที่รัฐบาลสร้างท่าเรือน้ำลึกเสร็จเรียบร้อย ซึ่งถือว่าปรากฏผลผลิตแล้วแต่ทว่าไม่มีเรือเข้ามาใช้ประโยชน์จากท่าเรือน้ำลึกเลย แสดงว่าเกิดผลลัพธ์ในทางลบ หรือในกรณีที่รัฐบาลสร้างถนนตามโครงการเสร็จและปรากฏว่าประชาชนนิยมใช้ถนนสายนี้ในการสัญจรอย่างคับคั่ง แสดงว่าเกิดผลลัพธ์ในทางบวก

3. ผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts) นอกจากผลผลิตและผลลัพธ์แล้ว นโยบายยังก่อให้เกิดผลกระทบด้วย ซึ่งจะกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

3.1 นโยบายส่งผลกระทบต่อปัญหาสาธารณะ ตามเป้าหมายของนโยบาย จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าประชาชนกลุ่มใดจะได้รับผลกระทบ เช่น กลุ่มคนจน กลุ่มธุรกิจ เยาวชนที่เสียเปรียบในการศึกษา หรือใครก็ตาม ผลของนโยบายที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มใดต้องระบุให้ชัดเจน ถ้าเป็นโครงการต่อต้านความยากจน เป้าหมายของโครงการคือการยกระดับรายได้ของคนจน ถ้าจุดมุ่งหมายครอบคลุมหลายประเด็น อาจต้องใช้โครงการหลายโครงการผสมผสานกัน การวิเคราะห์ที่จะยิ่งซับซ้อนขึ้นเพราะจะต้องจัดลำดับความสำคัญของผลกระทบที่ต้องการให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ นโยบายอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ต้องการหรือไม่ต้องการ หรือทั้งสองอย่างก็ได้ เช่น นโยบายสวัสดิการ อาจช่วยให้คนจนมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ไม่อาจส่งเสริมให้คนจนสนใจหางานทำ ดังนั้นผลกระทบคือรัฐบาลจะต้องจัดสวัสดิการให้ตลอดไป ทำให้เป็นภาระแก่ผู้เสียภาษี และบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้

2.2 นโยบายอาจส่งผลกระทบต่อสถานการณ์หรือกลุ่มคนนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ อาจเรียกว่าผลกระทบที่ไม่คาดหมาย (Spillover Effects) หรือผลกระทบภายนอก (Externalities) เช่น การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ในชั้นบรรยากาศ อาจให้ข้อมูลด้านการพัฒนาอาวุธ แต่ในขณะเดียวกันก็จะก่อให้เกิดรังสีที่เป็นอันตรายต่อมนุษยชาติในอนาคต หรือโครงการให้การศึกษาแก่ประชาชน นอกจากจะทำให้ นักศึกษามีความรู้ ยังทำให้นายจ้างสามารถจ้างคนที่มีความรู้ความสามารถให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้ชุมชนมีสมาชิกที่มีคุณภาพมากขึ้นด้วย แต่ในขณะเดียวกันนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างมากขึ้น ทำให้ต้นทุนสินค้าสูงขึ้นด้วย อาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันกับคู่แข่งที่มีต้นทุนค่าแรงถูกกว่าก็ได้

2.3 นโยบายส่งผลกระทบต่อสภาพปัจจุบันและอนาคต ผลประโยชน์หรือผลเสียของนโยบายบางประการกว่าจะเห็นผลอาจใช้เวลานาน เช่น โครงการหรือนโยบายส่งเสริมการศึกษาของเยาวชน ซึ่งกว่าจะเห็นผลจะต้องใช้เวลายาวนาน หรือการส่งเสริมการค้าคว่ำวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะส่งเสริมให้เกิดการประดิษฐ์คิดค้นผลิตภัณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ในระยะยาว เป็นต้น หรือในกรณีที่นโยบายก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาว เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยไม่มีการเตรียมพร้อมที่ดีพอ ในระยะยาวอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจนยากที่จะฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หรือการฟื้นฟูต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก

2.4 ต้นทุนของนโยบาย โดยทั่วไปเป็นการง่ายที่จะคำนวณต้นทุนของโครงการของรัฐบาลเป็นจำนวนเงินในการจัดสรรงบประมาณหรือการลงทุนของภาคเอกชนในเรื่องการป้องกันมลพิษ ซึ่งเป็นเงินทุนจำนวนไม่น้อยเช่นกัน ความยากลำบากในการประเมินผล คือ การประเมินผลจะครอบคลุมต้นทุนเหล่านี้ได้อย่างไร หากรัฐบาลไม่ให้การสนับสนุน ต้นทุนเหล่านี้จะถูกผลักดันไปสู่ผู้บริโภค โดยสินค้าและบริการจะมีราคาสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบที่ประชาชนไม่พึงประสงค์

2.5 เป็นการยากที่จะวัดผลประโยชน์ทางอ้อมจากนโยบายสาธารณะที่มีต่อชุมชน เช่น นโยบายสิทธิและทรัพย์สินทางปัญญาจะส่งเสริมความคิดริเริ่มและการประดิษฐ์คิดค้นและจะทำให้เศรษฐกิจและสังคมก้าวหน้า แต่จะวัดผลประโยชน์เชิงปริมาณได้อย่างไร หรือนโยบายสวัสดิการสังคมอาจช่วยให้คนจนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่จะวัดเป็นตัวเลขได้อย่างไร เป็นต้น ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทั้งสิ้น

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลนโยบายจะยิ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เมื่อผลกระทบของนโยบายปรากฏในรูปลักษณะ หรือสิ่งที่ไม่มีความจับต้องได้ (Intangible) อาทิเช่น นโยบายส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย ซึ่งมีผลต่อความเชื่อและทัศนคติของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีลักษณะไม่มีค่าเป็นตัวเลขในตัวเอง จะทำให้การประเมินผลมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

2.2.5 ความสัมพันธ์ของระบบการเมือง ระบบการบริหาร และนโยบายสาธารณะ

การเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการบริหารและการเมือง ระบบการเมืองจะเป็นระบบใหญ่ที่ครอบคลุมระบบบริหารแต่ในทางปฏิบัติอาจไม่ชัดเจน บางช่วงเวลการเมืองต้องอาศัยนักบริหารซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านระบบการเมือง (Political System) ในปัจจุบันนักวิชาการส่วนใหญ่มักนิยมใช้ทฤษฎีระบบมาอธิบายการเมือง David Easton ได้นำเสนอการวิเคราะห์ของระบบการเมืองโดยระบบการเมืองเป็นผลของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า

กระบวนการแปรสภาพ (Conversion Process) และสภาพแวดล้อม โดยเกิดผลลัพธ์ที่ได้เป็นการตัดสินใจและการกระทำปัจจัยนำเข้า คือ ความต้องการ (Demand) และการสนับสนุน (Support) ความต้องการเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตอบสนองต่อเงื่อนไขของสิ่งแวดล้อมซึ่งกระทบกับนโยบาย ส่วนการสนับสนุน คือ การที่กลุ่มหรือบุคคลยอมรับผลการเลือกตั้งจำภาษีและยอมปฏิบัติตามการตัดสินใจของนโยบาย

Thomas Dye (2002) ได้กล่าวถึงแนวทางการใช้ทฤษฎีระบบมาวิเคราะห์ระบบการเมือง มีดังนี้

1. มิติที่สำคัญของสิ่งแวดล้อมที่กระตุ้นให้เกิดความต้องการขึ้นในระบบการเมืองคืออะไร
2. อะไรคือคุณลักษณะที่สำคัญของระบบการเมืองที่แปลงจากความต้องการไปเป็นนโยบายสาธารณะ และการประคองตัวเองในช่วงเวลาที่ผ่านมา
3. ข้อมูลสิ่งแวดล้อมมีส่วนกระทบคุณลักษณะของระบบการเมืองอย่างไร
4. คุณลักษณะของระบบการเมืองมีผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบายสาธารณะอย่างไรบ้าง
5. เมื่อได้รับผลย้อนกลับแล้วนโยบายสาธารณะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบการเมืองอย่างไรการนำเอาส่วนประกอบย่อย ๆ ของระบบการเมืองมาพิจารณาโดยละเอียดและมองปฏิสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมช่วยให้เกิดความเข้าใจระบบการเมืองได้ดียิ่งขึ้น

ระบบการบริหาร (Public Administration)

นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความหมายของคำว่าระบบบริหารไว้หลากหลายแต่ยังไม่มีความหมายใดที่เป็นที่ยอมรับกัน ตัวอย่างเช่น

Kast & Rosenzweig (1995) ให้ความหมายว่า การบริหารหมายถึงกิจกรรมของกลุ่มคนที่ปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อบรรลุจุดหมายปลายทางเดียวกัน ซึ่งได้ขยายความต่อไปว่าต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ ต้องมีบุคคลอย่างน้อย 2 คน ขึ้นไป มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน เพื่อที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อบรรลุถึงสิ่งที่ได้กำหนดไว้

Koontz (1972) ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่

กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้นคำนิยามนี้ใช้ในทางปฏิบัติจริง ๆ ซึ่งเน้นไปที่การจัดการ (Management) จากคำนิยามดังกล่าวที่นำเสนอมาข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า การบริหารมุ่งถึงการนำเอานโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก ดังนั้น ข้อเขียนของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงแรก ของการขยายตัวจึงพยายามเน้นให้แยกบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมุ่งไปที่การกำหนดนโยบาย ในขณะที่ฝ่ายบริหารจะมุ่งไปที่การนำนโยบายไปแปลงเป็นแผน แผนงาน โครงการ และนำแผนไปสู่ปฏิบัติสิ่งที่ปรากฏให้เห็นชัดเจน คือ ฝ่ายบริหาร ทั้งระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา หรือระบบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารของอังกฤษมีสิ่งที่แสดงให้เห็นชัดเจนคือ การมีระบบราชการ (Civil Service) เป็นแกนหลักในการนำเอากฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งไปปฏิบัติ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีบทบาทที่ทำให้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติมีความเข้มแข็งและมีความเป็นไปได้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของระบบการเมือง ระบบการบริหาร และนโยบายสาธารณะมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย หรือการนำเอานโยบายไปปฏิบัติเพราะหากมีความรู้ความเข้าใจในความสัมพันธ์ของเรื่องดังกล่าวจะช่วยให้การศึกษานโยบายสาธารณะเกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งมากขึ้น

ในช่วงแรกของการริเริ่มวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในปี ค.ศ 1887 Woodrow (1887) ได้ชี้ให้เห็นความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาการบริหารอย่างเป็นระบบ และกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของการแยกการเมืองออกจากการบริหารทั้งนี้ เพราะงานบริหารเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะที่ต้องมีการศึกษาอบรมการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายการเมืองก็เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกต่าง ๆ ทางการบริหารได้ดียิ่งขึ้น พัฒนาการของความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง การบริหารและนโยบายสาธารณะในช่วงแรก การเกิดรัฐประศาสนศาสตร์

การกำหนดนโยบายเป็นภารกิจของฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มเพื่อการแก้ปัญหาหรือการกำหนดมาตรการให้ประชาชน ปฏิบัติในขณะที่ฝ่ายบริหารมุ่งไปที่การนำนโยบายไปจัดทำแผนโครงการ กฎ คำสั่ง หรือระเบียบ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะสะท้อนความคิดในช่วงต้นของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และเป็นการวิเคราะห์ที่ตรงไปตรงมา แต่ไม่สะท้อนความเป็นจริงที่เป็นอยู่ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย จะมีกลุ่มบุคคลที่นอกเหนือไปจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย พัฒนาการแนวความคิดที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะ ในปัจจุบันมีความแตกต่างจากยุคแรกเริ่ม ในปี ค.ศ. 1887

ความสัมพันธ์ที่ปรากฏในประเทศที่ระบอบการเมืองได้มีการพัฒนาไปมากแล้วดังเช่น หลายประเทศทางทวีปยุโรป หรือหลายประเทศในแถบเอเชีย โดยมีเหตุผลสนับสนุนการมีความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากยุคแรกเริ่ม ใน ช่วงปี ค.ศ. 1887 คือ

1. ประเทศที่ระบอบการเมืองพัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ สวีเดน นั้น ระบอบการเมืองพัฒนาไปมากจนถึงจุดที่พลเมืองทุกคนมีโอกาสเข้าร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองโดยถ้วนหน้ากันมีโอกาสรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อเรียกร้องความต้องการต่าง ๆ หรือไม่ก็แสดงออกถึงการสนับสนุนนโยบายบางอย่างที่ออกมาบังคับใช้การที่ระบอบการเมืองเป็นระบบที่เปิดกว้างยอมทำให้การกำหนดนโยบายรวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือประเมินผลสำเร็จของนโยบายเปิดกว้างให้บุคคลอื่นที่มีใช้ราชการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายด้วย

2. ประเทศที่กำลังพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ ระบอบการเมืองยังคงอยู่ในวงจรของการมีการจัดตั้งรัฐบาลโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง สลับกับการโค่นล้มรัฐบาลโดยส่วนมากเป็นการกระทำของกลุ่มทหารมักพบว่าการก้าวก่ายแทรกแซงในกิจกรรมของกระบวนการนโยบาย โดยบางครั้งฝ่ายการเมืองเข้ามามีการก้าวก่ายการทำงานของข้าราชการประจำ ซึ่งส่วนมากจะเข้ามาในช่วงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแทรกแซงดังกล่าว นักวิชาการบางคนมองว่าเป็นบทบาทที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ให้ความเกื้อกูลกันในการกำหนดนโยบาย

จิตาภา ธีรศิริกุล (2554) กล่าวว่าในการอธิบายความสัมพันธ์และบทบาทของตัวแสดงฝ่ายการเมือง ซึ่งหมายถึง ตัวแสดงที่ใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยเข้าสู่อำนาจหน้าที่ผ่านการเลือกตั้งของประชาชนกับตัวแสดงฝ่ายบริหารซึ่งหมายถึงตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเข้าสู่อำนาจหน้าที่ด้วยการสอบและการพิจารณาแต่งตั้งเข้าสู่ตำแหน่งในระบบราชการ ภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยการเมือง และการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกัน (No Politics-Administration Dichotomy) ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นในบริบทของสังคมตะวันตก เมื่อมีการนำมาปรับใช้ในการอธิบายในบริบทสังคมไทยอาจกล่าวได้ว่า มีประเด็นที่น่าสนใจและแตกต่างจากแนวคิดทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นในสังคมตะวันตกในหลายประการลักษณะและข้อแตกต่างของการเมืองการบริหารและการกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันในบริบทสังคมตะวันตกและในบริบทสังคมไทย

1. การเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะ: แนวคิดที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกัน ในสังคมตะวันตก

ในการนำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารกับการเมืองและฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการประจำต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและไม่สามารถแยกออกจากกันได้ (No Politics - Administration Dichotomy) แนวคิดนี้อยู่บนฐานคติที่ว่าการบริหารมิใช่เรื่องของกิจกรรมทางเทคนิคและปลอดจาก ค่านิยมซึ่งแยกต่างหากจากการเมืองแต่ฝ่ายบริหารได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับ

การเมืองโดย เฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดนโยบายสาธารณะตลอดเวลา หรืออีกนัยหนึ่งการบริหารก็คือการเมืองนั่นเอง ทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นจากฐานคติการเมืองการบริหารไม่อาจแยกกันได้มีหลายแนวคิดอาทิ

Frederickson (2003) มองว่าฝ่ายราชการไม่ใช่แต่เพียงทำตามคำสั่งของฝ่ายการเมืองเท่านั้นแต่ยังมีส่วนในการกำหนดแนวทางหรือใช้อำนาจดุลพินิจในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแปลงแนวนโยบายยังมีความคลุมเครือไปสู่แนวทางการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงระบบราชการจึงเกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองทฤษฎีการบริหารรัฐกิจจึงเป็นเรื่องของทฤษฎีการเมือง ขณะที่ Nadel & Rourke (1975 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2552) มองว่าหน่วยราชการของฝ่ายบริหารเป็นสาขาที่สี่ของรัฐบาล ซึ่งจะต้องเข้าไปมีส่วนพัวพันกับนักการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้นเพื่อให้การปฏิบัติงานของตนบรรลุเป้าหมายขององค์การหน่วยราชการมีพลังในการต่อรองทางการเมืองหลายประการทั้งในแง่ขนาดและจำนวนข้าราชการและที่สำคัญที่สุดก็คือความรู้ในงานที่ตนรับผิดชอบนอกจากนั้น Waldo และนักวิชาการคนอื่น ๆ ในกลุ่ม New Public Administration อาทิ Marini (1971) และ Frederickson (1971) เห็นว่าทฤษฎีการบริหารรัฐกิจก็คือ ทฤษฎีการเมืองนั่นเองโดยฝ่ายข้าราชการประจำมีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายเป็นอย่างมากดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่ควรสนใจแต่เฉพาะเรื่องในระบบราชการ แต่ควรจะต้องให้ความสนใจในเรื่องการเมือง โดยเฉพาะเรื่องความต้องการทางสังคมความเท่าเทียมทางสังคมความยุติธรรมทางสังคมและค่านิยมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะฝ่ายข้าราชการประจำมีภาระหน้าที่ในเรื่องนโยบายสาธารณะที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนข้าราชการประจำจึงเป็นทั้งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้กำหนดนโยบาย ขณะที่นักวิชาการในกลุ่ม Blacksburg อาทิ Rohr (1989) อธิบายว่า การบริหารก็คือ เรื่องของการเมืองความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสาม คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แม้จะมีได้ก้าวล่วงระหว่างกันแต่ความสัมพันธ์อาจรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นต้น

จากแนวคิดที่กล่าวไปแล้วข้างต้น สามารถสรุป คุณลักษณะร่วมของแนวคิดทฤษฎีที่มีฐานคติ ที่ว่าการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกัน ได้ว่า ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าค่านิยม สิ่งที่ดีงามเป็นประโยชน์ต่อสังคม การแบ่งสรรทรัพยากรอัน มีคุณค่า อันมีลักษณะที่เป็นนามธรรม เป็นอัตวิสัย จะเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายการเมืองเนื่องจากเป็นฝ่ายที่มีความชอบธรรมเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการของประชาชนในการบริหารประเทศ หรืออีกนัยหนึ่ง ฝ่ายการเมืองทำหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายทิศทางของการบริหารประเทศ แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมาจากการสอบคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งและมีหน้าที่หลักในการนำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไปปฏิบัติ

ให้สำเร็จ หรืออีกนัยหนึ่งฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการกำหนดวิธีการในการนำไปปฏิบัติจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในทางใดทางหนึ่ง กล่าวคือ

1. การทำหน้าที่ในการเสนอข้อมูลข่าวสาร หรือ ความเห็นเกี่ยวกับทางเลือก นโยบายแก่ฝ่ายการเมือง เพราะการตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลข้อเท็จจริง สภาพความเป็นจริงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ด้วยเหตุดังกล่าว ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานมีความรู้และประสบการณ์ จึงทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสาร และการแสดงทัศนะ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายแก่ฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเลือก/ กำหนดนโยบาย

2. ในกรณีที่ฝ่ายการเมืองไม่มีนโยบายที่ชัดเจน หรือนโยบายที่กว้างต้องมีการตีความในรายละเอียดในการนำไปปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจะต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเพื่อแสวงหา แนวปฏิบัติด้วยตนเอง หรือเป็นการกำหนดนโยบายในระดับการปฏิบัติ (Street-level Bureaucrat)

2. การเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะ : แนวคิดที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันในสังคมไทย

ในบริบทของสังคมไทย การอธิบายและวิเคราะห์การแสดงบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบาย ในบริบทสังคมไทยอาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การเมืองกับการบริหารไม่อาจแยกออกจากกัน ได้มีความคล้ายคลึง และความแตกต่างจากบริบทของ สังคมตะวันตก โดยลักษณะการเมืองกับการบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้ ในสังคมไทย มี 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะที่ 1 การบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เพราะฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ลักษณะดังกล่าว คล้ายกับแนวคิดการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกัน ในสังคมตะวันตก เนื่องจากแม้หน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะเป็นของฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการ ประจำมีหน้าที่ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ แต่ในความเป็นจริงทั้งสองฝ่าย ต่างก็ต้องทำงานร่วมกันและพึ่งพากัน เพื่อให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ข้าราชการประจำบางครั้งก็มักเข้าไปก้าวล่วงงานของฝ่ายการเมือง โดยการเสนอข้อมูล ข้อเสนอแนะ หรือ ริเริ่มนโยบายใหม่แก่ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนโยบายด้านเทคนิค ซึ่งข้าราชการประจำมีความรู้ความเชี่ยวชาญมากกว่าฝ่ายการเมือง ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมือง การนำเสนอแนวทางการนำไปปฏิบัติ หรือ ร่างกฎหมายและกฎระเบียบของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย สาธารณะโดยการตีความเพื่อสร้างความชัดเจนหรือกำหนด

รายละเอียดในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดย ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำจะอยู่บนพื้นฐานของอำนาจหน้าที่ (Authority) และฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง

ลักษณะที่ 2 ในบริบทของการเมืองและสังคมไทย ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหารและตำรวจมีอำนาจมาก (Power/Force) โดยเฉพาะอำนาจอาวุธยุทธภัณฑ์และกำลังพล และใช้อำนาจ ดังกล่าวในการเข้าสู่สถานะเป็นตัวแสดง (Actor) ในฝ่ายการเมืองโดยการปฏิบัติรัฐประหาร และมีการพึ่งฝ่ายข้าราชการประจำในสายพลเรือนในกิจกรรมการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองที่มาจากการศึกษาของฝ่ายข้าราชการประจำในฐานะที่เป็นคลังสมอง (think-tank) ของรัฐบาลทหาร ดังจะเห็นได้จากการศึกษา ของรังสรรค์ ธาระพรพันธุ์ (2546) ที่พบว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะทางเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2475- 2530 อยู่ภายใต้ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นเทคโนโลยี ทหาร อาทิ ข้าราชการประจำในกระทรวงการคลังธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น หรือ การศึกษาของทักษ์ เฉลิมเตียรณ (2548) ที่พบว่า ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ฝ่ายข้าราชการ ประจำได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการต่างประเทศ

สภาวะของความเข้มแข็งอย่างมากของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำ ได้ถูกเรียกว่า “ระบอบบิโคราติปไตย” (Bureaucratic Polity) หรือ “ลักษณะความเป็นรัฐข้าราชการ” โดยฝ่ายบริหารมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนทิศทางการบริหารประเทศ ขณะที่ฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง ของประชาชนมีความอ่อนแอ ฝ่ายบริหารมีระดับของการไม่ยอมรับไปจนถึงการปฏิเสธหลักความเป็นตัวแทนของประชาชนของฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งการไม่ยอมรับหรือปฏิเสธความชอบธรรมของฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนในการมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบาย และการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ส่งผลให้เกิดความกระทบกระทั่งและความตึงเครียดระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารเป็นระยะ ๆ เมื่อฝ่ายการเมืองพยายามที่จะมีบทบาทเหนือฝ่ายบริหาร ซึ่งนำไปสู่การโค่นล้มฝ่ายการเมืองและสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสภาวะดังกล่าวจึงมีความแตกต่างอย่างมาก จากลักษณะของการเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกัน ในสังคมตะวันตกที่อยู่บนพื้นฐานของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยและการยอมรับในหลักความเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากเลือกตั้งซึ่งทำให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายหรือเป้าหมายของประเทศและการบังคับบัญชาฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปปฏิบัติความแตกต่างที่เกิดขึ้นสามารถอธิบายได้จากเหตุปัจจัยที่นำไปสู่ความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการประจำในแต่ละช่วงพัฒนาการของการสังคมนการเมืองไทยได้ ดังนี้

ช่วงที่ 1 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475-รัฐบาล พล.อ. เกอริงศักดิ์ ชมะนันท์ พ.ศ. 2523 ในช่วงเวลาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการปฏิวัติโดยฝ่ายทหาร 9 ครั้ง อยู่ภายใต้ รัฐบาลทหารกว่า 40 ปี โดยข้าราชการประจำฝ่ายทหารได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีและ ข้าราชการประจำฝ่าย พลเรือนและตำรวจเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี การที่ฝ่ายข้าราชการประจำ มีความเข้มแข็งเหนือ ฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง มาจากเหตุปัจจัยหลายประการกล่าวคือ

1. สภาพโครงสร้างหน้าที่ของสังคมไทยในอดีตมีลักษณะที่ไม่มีการแบ่งแยก โครงสร้างหน้าที่ อย่างเด็ดขาดเป็นผลให้ข้าราชการประจำมีอำนาจและมีความเข้มแข็งเหนือฝ่าย การเมืองและประชาชน ดังที่ Fred W. Riggs (1964 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2550) อธิบายว่า การที่สังคมใดพัฒนามากกว่ากันจะดูที่แนวความคิดการแบ่งแยกให้เห็นความแตกต่าง (Differentiation) เป็นหลัก กล่าวคือ ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีโครงสร้างที่ทำหน้าที่เฉพาะเรื่องสังคม แบบนี้จะเรียกว่าสังคมแบบ Diffracted ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาจะมีโครงสร้างจำนวนน้อยทำ หน้าที่หลายหน้าที่พร้อมกัน สังคมแบบนี้จะเรียกว่าสังคมแบบ Fused อย่างไรก็ตามยังมีสังคมแบบ ที่สามที่เรียกว่าสังคมแบบ Prismatic ซึ่งเป็นลักษณะสังคมที่กำลังพัฒนาบางสังคม เช่น ประเทศไทย ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2507 ระบบราชการอาจมีรูปแบบการจัดองค์กรแบบสมัยใหม่อย่างเป็นทางการแต่ ในทางปฏิบัติการดำเนินการในองค์กรจะเป็นไปตามประเพณีวัฒนธรรมและค่านิยมของคนในสังคม มากกว่าที่จะเป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับขององค์กรอย่างเป็นทางการซึ่งเรียกได้ว่าเป็นสภาวะ ความเป็นทางการจอมปลอม (Formalism) โดย Riggs ได้เรียกระบบราชการ ของประเทศกำลัง พัฒนาที่เป็นระบบสังคมแบบ Prismatic ว่าศาลา (Sala) ซึ่งมีลักษณะเด่น คือ เป็น ระบบราชการที่มี อำนาจมาก ระบบราชการเติบโตกว่าระบบการเมืองจึงทำให้ระบบราชการได้เปรียบระบบการเมืองซึ่ง ไม่สามารถควบคุมระบบราชการได้ไม่เหมือนกับสังคมแบบ Diffracted ที่การเมืองสามารถควบคุม ระบบราชการได้ ทำให้ข้าราชการพลเรือนและทหารสามารถเข้าไปมีบทบาทสำคัญ 6 ในทางการเมือง และการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ๆ ได้เมื่อระบบราชการมีอำนาจทางการเมืองมากทำให้การ บริหารงานไม่มีประสิทธิภาพระบบราชการแบบศาลาจึงเต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงเล่นพรรค เล่นพวกไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ การบริหารงานจึงมีปัญหาไร้ประสิทธิภาพมากและ ข้าราชการในระบบบริหารแบบศาลามีลักษณะผสมระหว่างสมัยใหม่กับสมัยเก่า

2. ความอ่อนแอของสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวได้ว่าสถาบัน ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย โดยเฉพาะพรรคการเมือง รัฐบาลและรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง มีความอ่อนแอและขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของ ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยความอ่อนแอที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการถูกปฏิวัติ บ่อยครั้ง และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งระบุมิให้มีการเลือกตั้ง การ จัดตั้ง พรรคการเมือง และการรวมตัวในทางการเมือง เป็นต้น ส่งผลให้สถาบันทางการเมืองอ่อนแอ

ขาดรากฐานการสนับสนุนจากประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ จนไม่สามารถควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำได้ และเมื่อพยายามจะควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารและตำรวจ ก็มักจบลงด้วยการถูกปฏิวัติรัฐประหารในที่สุด

3. ความอ่อนแอของการเมืองภาคประชาชน เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 หรือเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยอาทิเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 หรือ เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการเมืองไทยโดยการสลายอำนาจที่กระจุกตัวอยู่ในมือข้าราชการประจำระดับสูงให้มีการกระจายอยู่ในมือกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและที่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากฐานอำนาจของพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ที่เพิ่งจะก่อร่างได้ไม่นานยังไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายกับฝ่ายข้าราชการประจำที่มีฐานอำนาจที่เข้มแข็งและมีรากฐานมายาวนานได้ทำให้ประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การเมืองไทยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร โดยรัฐบาลทหารพยายามควบคุมมิให้พลังนอกภาครัฐการเติบโตอาทิการควบคุมป้องกันไม่ให้กลุ่มธุรกิจมีบทบาททางการเมืองมากเกินไป การสกัดกั้นมิให้มีการเลือกตั้งและการจัดตั้งพรรคการเมืองรวมทั้ง การไม่เปิดให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ได้ช่องทางในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือ การรวมตัวดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเป็นอิสระปราศจากการครอบงำของรัฐบาล เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวรัฐบาลทหารอาศัยกลไกต่าง ๆ อาทิ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 การจัดตั้งกองกำลังเพื่อกำจัดผู้มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลทหารเช่นกลุ่มลูกเสือชาวบ้านกลุ่มกระหังแดงกลุ่มนวพล เป็นต้น ทำให้พลังนอกภาครัฐการเหล่านี้อ่อนแอเกินกว่าที่จะเข้าไปมีบทบาทในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายและแม้ว่าในหลายขณะกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นโดยประชาชน เช่น ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เป็นต้น จะพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองแต่ก็มักจะถูกมองว่าเป็นการกระทำอันเป็นภัยต่อความมั่นคงซึ่งเสี่ยงต่อการถูกกำจัดจากรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะการถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ด้วยลักษณะดังกล่าว ทำให้ลักษณะของการกล่อมเกลางานการเมืองในระบอบประชาธิปไตยชะงักงันและทำให้ประชาชนโดยเฉพาะสังคมชนบทไทยซึ่งตั้งอยู่ฐานทางเศรษฐกิจการเมืองและการศึกษามีลักษณะที่ยอมรับข้าราชการประจำในฐานะชนชั้นนำผู้มีอำนาจและเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองขณะที่ ประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองและต่อต้านการปฏิวัติของฝ่ายข้าราชการทหาร

ช่วงที่สอง ประชาธิปไตยครึ่งใบ สมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ในช่วง พ.ศ. 2523-2531 ความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการประจำยังคงปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนจากการที่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ระหว่าง นักการเมือง และพรรคการเมือง มีลักษณะประนีประนอม กับ

ฝ่ายข้าราชการประจำ (ทหาร ตำรวจและพลเรือน) ค่อนข้างมากเพื่อความอยู่รอด อาทิ การเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีวุฒิสมาชิก การยอมรับสภาพการแข่งขันระหว่าง พรรคการเมืองในการเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยไม่คาดหวังในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทำให้ลักษณะของการเมืองในช่วง พ.ศ. 2523-2531 ในสมัยรัฐบาล พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ถูกเรียกว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ที่ฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทร่วมกัน ในการบริหารประเทศและในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจและความมั่นคง ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538) อธิบายว่า บทบาทของรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้น มีความแตกต่างกันไปตามภูมิหลังและฐานอำนาจ การตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ในคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับฐานอำนาจของรัฐมนตรีแต่ละคน การตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ฝ่ายรัฐยังคงสงวนสิทธิ์และอำนาจไว้ ในแวดวงของข้าราชการระดับสูง และนักวิชาการที่ปรึกษา การกำหนดนโยบายจึงคงอยู่ที่กลไกของระบบราชการฝ่ายการเมืองจึงต้องประสานสัมพันธ์กับกลไกของระบบราชการเป็นหลักการที่ฝ่ายข้าราชการประจำยังคงมีอำนาจและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายค่อนข้างมากมาจาก

1. ความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการประจำในด้านความรู้ ความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเหนือกว่าฝ่ายการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจในระดับท้องถิ่น และอำนาจจากอาวุธยุทธโธปกรณ์และกำลังพลฝ่ายทหารและตำรวจ รวมทั้งภาพลักษณ์ของฝ่ายข้าราชการประจำที่เป็น ผู้มีความรู้ความสามารถ และปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

2. ความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทย ซึ่งเพิ่งเริ่มก่อตัวขึ้นอีกครั้งหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

3. ความอ่อนแอของการเมืองภาคประชาชน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ ชนบทของประเทศยังมิได้ตระหนักหรือตื่นตัวในสิทธิหน้าที่ในความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการใช้สิทธิในการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น โดยขึ้นอยู่กับการระดมให้ไปออกเสียงเลือกตั้งและการตอบแทนด้วยผลประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ ที่พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือหัวหน้าเสนอให้ (สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2527) และประชาชนมีลักษณะที่ยอมรับข้าราชการประจำในฐานะชนชั้น นำผู้มีอำนาจ

ช่วงที่สาม ในสมัยรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2530 จะเห็นได้ว่า มีความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างหน้าที่องค์กรแบบเป็นทางการ มีการเลือกตั้งรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองและนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมือง และมีการก่อตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยการเมืองไทยมีลักษณะที่เรียกว่าการเมืองแบบธนาธิปไตยกล่าวคือ นักธุรกิจจำนวนมากสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือในด้านนี้แก่พรรคการเมืองและนักการเมือง รวมทั้งมีนัก

ธุรกิจที่เข้าสู่การเมือง จำนวนมากเพื่อเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของ กลุ่มธุรกิจตน โดยการทุ่มซื้อเสียงเลือกตั้งจากประชาชน และการที่ประชาชนเลือกตั้งตามระบบอุปถัมภ์ และสินจ้างเป็นเพราะชาวบ้านมิได้เห็นความแตกต่างในเชิงนโยบายของพรรคการเมืองที่กำลังแข่งขันกันอยู่ในขณะนั้น ทำให้การแข่งขันและชัยชนะในการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับทุนของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จะทุ่มลงไปในการซื้อเสียง มากกว่าการใช้กลไกระบบราชการในการช่วยเหลือให้ได้รับการเลือกตั้ง ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจการเมืองกับข้าราชการประจำจึงเริ่มเปลี่ยนจากที่เคยได้รับความอุปถัมภ์ เป็นให้การอุปถัมภ์ข้าราชการประจำ และกลุ่มธุรกิจยังรักษาความสัมพันธ์กับข้าราชการระดับสูง โดยการเชิญเข้ามาเป็นที่ปรึกษาหรือชวนให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารบริษัท (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2538; ลิขิต ธีรเวคิน, 2546; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539) และ ฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้งพยายามที่จะควบคุมและลดอำนาจข้าราชการประจำมากขึ้น โดย รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรที่ส่วนใหญ่มาจากนักธุรกิจและนายทุนท้องถิ่นเริ่มมีการผนึกกำลังเพื่อเป็นศูนย์อำนาจในระบอบประชาธิปไตยและลดบทบาทของข้าราชการประจำลงดังจะเห็นได้จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา สักส่วนของคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย ส.ส. เกือบทั้งหมด ข้าราชการประจำและเทคโนโลยีที่เคยมีบทบาทอย่างสูงในสมัย รัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เริ่มลดบทบาทลงแต่ในบางเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ นักการเมืองอาจจะไม่มีความชำนาญเพียงพอทำให้จำเป็นต้องพึ่งพาฝ่ายข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นการชดเชยจุดอ่อนของนักการเมืองที่มีความรู้ความสามารถอ่อนด้อยกว่าข้าราชการประจำมาก อย่างไรก็ดี ก็มีได้หมายความว่า ฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้งจะสามารถควบคุมและ ตรวจสอบข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหารตามครรลองแห่งประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากฝ่ายข้าราชการทหารได้ปฏิวัติรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 โดยอ้างเหตุผลความชอบธรรมประการหนึ่งว่าฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้งมีการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการปฏิวัติรัฐประหารในช่วงต้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้แสดงการต่อต้านการปฏิวัติหรือต่อต้านรัฐบาลที่มาจากแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติซึ่งส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการประจำการยอมรับในอำนาจ (Power) ของฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหาร มาจากเหตุปัจจัยหลายประการอาทิ

1. ความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการประจำ ในด้านความรู้ ความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเหนือกว่าฝ่ายการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจในระดับท้องถิ่น และอำนาจจากอาวุธยุทธโธปกรณ์ และกำลังพลฝ่ายทหารและตำรวจ รวมทั้งภาพลักษณ์ของฝ่ายข้าราชการประจำที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

2. ความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง และภาพลักษณ์เชิงลบของฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง เกิดขึ้นจาก การชะงักงันของการพัฒนาระบบและสถาบันพรรคการเมืองในช่วงรัฐบาลทหาร และการอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในพรรคการเมืองที่มีการต่อรองผลประโยชน์ภายในพรรคและระหว่างพรรค ส่งผลกระทบ ต่อความเป็นเอกภาพและเสถียรภาพของรัฐบาลผสม ซึ่งมักจะประสบปัญหาการปรับคณะรัฐมนตรี บ่อยครั้ง ขณะที่ภาพลักษณ์เชิงลบของฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง เป็นผลมาจากการถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับ ที่มาของการได้รับการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียงเลือกตั้ง และข้อจำกัดด้านความรู้ ความสามารถของฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง ส่งผลให้ ข้าราชการประจำ และ ข้าราชการกลางไม่ยอมรับใน คุณสมบัติความรู้ ความสามารถ และไม่เชื่อถือในเป้าหมายการทำงานของฝ่ายการเมืองในการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนด้วยเหตุของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งรวมไปถึงการไม่เชื่อมั่นในกลไกการเลือกตั้งและระบบผู้แทนราษฎรที่สามารถทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของปวงชนอย่างแท้จริงส่งผลให้ ข้าราชการและปัญญาชนไม่เคลื่อนไหวในการต่อต้านการปฏิบัติในช่วงต้นการปฏิวัติที่เกิดขึ้นจึงเปรียบได้กับเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความผิดปกติของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจนกระทั่งคนเหล่านี้เห็นว่าฝ่ายทหารไม่ คำนึงอำนาจให้ประชาชนอย่างแท้จริง ได้นำมาสู่การเคลื่อนไหวของประชาชนคนชั้นกลาง หรือมีมือมือถือในการต่อต้านการปฏิวัติและนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3. ความอ่อนแอของการเมืองภาคประชาชนในพื้นที่ชนบทของประเทศการมิได้ตระหนักหรือ 10 ต้นตัวในสิทธิหน้าที่ในความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและประชาชนมีลักษณะที่ยอมรับข้าราชการประจำในฐานะชนชั้นนำผู้มีอำนาจ

ช่วงที่สี่ ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ฝ่ายการเมืองและภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินการในการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำและการสนองตอบนโยบายของฝ่ายการเมือง แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลได้ถูกปฏิวัติในปี พ.ศ. 2549 โดยข้าราชการประจำสายทหารซึ่งได้อ้างเหตุผลความชอบธรรมของการปฏิวัติว่ารัฐบาลมี การทุจริตคอร์รัปชันมีผลประโยชน์ทับซ้อน มีการใช้อำนาจในทางมิชอบ การละเมิดจริยธรรม คุณธรรมของผู้นำประเทศ การแทรกแซงระบบการตรวจสอบทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และการบ่อนทำลายความสามัคคีของคนในชาติ เป็นต้น โดยเหตุการณ์การปฏิวัติในปี พ.ศ. 2549 มีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ให้การสนับสนุนและยอมรับความชอบธรรมของการปฏิวัติและการจัดตั้งรัฐบาลและ สมาชิกสภานิติบัญญัติโดยฝ่ายทหาร เหตุปัจจัยในการยอมรับการปฏิวัติฯ ดังกล่าวมาจาก

1. ความไม่เชื่อมั่น และยอมรับในความเป็นตัวแทนของประชาชนและในการทำหน้าที่ใน ความเป็นตัวแทนเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ รัฐบาลถูก

วิพากษ์วิจารณ์จาก นักวิชาการว่ามีลักษณะการเมืองแบบธนาธิปไตย ซึ่งถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับสถานะทับซ้อนของประโยชน์ทางธุรกิจกับนักการเมือง และการแทรกแซงองค์กรอิสระและกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ อาทิ วุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญ กกต. ปปช. เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในหมู่ประชาชน ที่ไม่เชื่อมั่น ในกลไกการเลือกตั้งและระบบผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของปวงชน อย่างแท้จริง และความเป็นอิสระของกลไกในระบอบประชาธิปไตยที่จะทำหน้าที่ในการถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง

2. ความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะสายทหาร ซึ่งมีอำนาจจากอาวุธยุทโธปกรณ์และกำลังพล รวมทั้งอำนาจประเพณีและอำนาจบารมีในระดับองค์กรและในระดับปัจเจกบุคคลของฝ่ายทหาร ประกอบกับภาพลักษณ์ที่มีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้ข้าราชการประจำสายทหารได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประชาชนที่ต่อต้านรัฐบาล ซึ่งมีการรวมตัวขึ้น ในปี พ.ศ. 2548 ในนามของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย โดยกลไกสำคัญของการขยายตัวของ กลุ่มประชาชนดังกล่าว มาจากการสื่อสารที่รวดเร็วและขยายวงกว้างผ่านโทรศัพท์มือถือ และการสื่อสารผ่านสื่อโซเชียลเน็ตเวิร์ก และดาวเทียม ซึ่งได้กลายเป็นช่องทางของการติดต่อสื่อสาร และการกล่อมเกลாதหารการเมือง เพื่อมุ่งไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อาทิ การโค่นล้มรัฐบาล การแก้ไขปัญหาโครงสร้างทางการเมืองที่เอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลโดยมิชอบด้วยวิธีการไม่ว่าจะโดยการปฏิบัติของประชาชนหรือแม้แต่การปฏิวัติรัฐประหารโดยฝ่ายข้าราชการทหารเนื่องจากกลุ่มประชาชน เหล่านี้เชื่อว่าสภาวะปัญหาทางการเมืองเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีอาจแก้ไขได้โดยกลไกของระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีความอ่อนแอและถูกแทรกแซงจนไม่อาจทำหน้าที่ได้ตามปกติการปฏิวัติรัฐประหารจึงเปรียบได้กับเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความผิดปกติของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเพื่อนำไปสู่การรื้อถอนโครงสร้างเดิมที่เป็นปัญหาและการสถาปนาโครงสร้างที่พึงประสงค์ขึ้นใหม่ต่อไป

3. ความแตกต่างของการเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะ: แนวคิดที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันในบริบทสังคมตะวันตกและสังคมไทย

ในการศึกษา การเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้แนวคิดการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกัน ในบริบทสังคมตะวันตกและบริบทสังคมไทย จะเห็นได้ถึงความแตกต่างกัน ในประเด็นที่สำคัญก็คือ

1. ที่มาของตัวแสดงฝ่ายการเมือง ในบริบทสังคมตะวันตก ตัวแสดงฝ่ายการเมืองคือ ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ตัวแทนที่จะสะท้อนเจตนารมณ์ความต้องการของประชาชน ตัวแสดงฝ่ายการเมืองที่มีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยจึงจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น ขณะที่ใน บริบทสังคมไทย บ่อยครั้งในทางปฏิบัติไม่มีการแบ่งแยกตัวแสดงทั้งสองฝ่ายออกจากกัน

อย่างชัดเจน กล่าวคือ ตัวแสดงในฝ่ายบริหารคือข้าราชการประจำมิได้ถือปฏิบัติตามบรรทัดฐานความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งของประชาชน แต่ใช้ช่องทางของการปฏิวัติและการ แต่งตั้งของฝ่ายปฏิวัติในการเข้าไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายการเมืองเสียเอง

2. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารในบริบทสังคม ตะวันตกระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นระบบเปิดตัวแสดงฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงต้องมีการปฏิสัมพันธ์และสนองตอบความต้องการของประชาชน ขณะที่ระบบบริหารมีลักษณะที่เป็นระบบปิดโดยตัวแสดงฝ่ายบริหารมาจากการสอบเข้าสู่ตำแหน่งในระบบราชการตัวแสดง ฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้งมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำ สามารถควบคุมตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายบริหารจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการจากการดำเนินกิจกรรมของรัฐมากขึ้น (ชโยนันต์ สมุทวนิช, 2523) ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจจึงมีลักษณะที่เป็นไปตามหลักที่เรียกว่าหลัก “Cedant Armatores” ซึ่งเป็นภาษาลาตินแปลว่าทหารจะต้องอยู่ภายใต้พลเรือนหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ข้าราชการประจำจะต้องอยู่ภายใต้ บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2548) ขณะที่ในบริบทสังคมไทยตัวแสดงฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ความชอบธรรมตามกฎหมายเหนือฝ่ายข้าราชการประจำที่มาจากแต่งตั้งตั้งแต่ฝ่ายข้าราชการประจำสายทหารมักไม่ยอมรับอำนาจหน้าที่ความชอบธรรมของฝ่ายการเมืองเหนือฝ่ายข้าราชการประจำและมักใช้อำนาจ (Power/Force) ใน การเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง

3. ระดับของการที่ฝ่ายบริหารเข้าไปเกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์ ในบริบทของสังคม ตะวันตก การบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ฝ่ายบริหารมีระดับของความเกี่ยวข้องในการกำหนดยุทธศาสตร์ในลักษณะการทำหน้าที่ในการเสนอข้อมูลข่าวสาร หรือความเห็นเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายแก่ฝ่ายการเมือง หรือทำหน้าที่ในการตีความนโยบายในการนำไปปฏิบัติซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแสวงหาแนวปฏิบัติด้วยตนเอง ในกรณีที่ฝ่ายการเมืองไม่มีนโยบายที่ชัดเจนหรือนโยบายที่กว้างต้องมีการตีความในรายละเอียดในการนำไปปฏิบัติ ขณะที่ในบริบทของสังคมไทย ฝ่ายบริหารมีระดับของความเกี่ยวข้องในการกำหนดยุทธศาสตร์ในหลายระดับตั้งแต่การทำหน้าที่ในการเสนอข้อมูลข่าวสาร หรือความเห็นเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายแก่ฝ่ายการเมือง การตีความนโยบายในการนำไปปฏิบัติซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแสวงหาแนวปฏิบัติด้วยตนเอง ไปจนถึงการทำหน้าที่เป็นคลังสมองด้านนโยบายและวิชาการ (Think-tank) แก่ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่ฝ่ายการเมืองมาจากการปฏิวัติโดยข้าราชการประจำสายทหาร และการเข้าไปดำรง ตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐมนตรี และในรัฐสภา โดยฝ่ายบริหารจะมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดยุทธศาสตร์ในสองสถานะ คือ สถานะตัวแสดงฝ่ายการเมืองและในสถานะตัวแสดงฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน

ความแตกต่างดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า มาจากความแตกต่างของสภาพแวดล้อมทางการเมือง และการบริหาร ซึ่งส่งผลต่อความแตกต่างในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ลักษณะของการเมืองการบริหารและการกำหนดนโยบายสาธารณะในสังคมตะวันตก ภายใต้ฐานคติของแนวคิดการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ มาจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการบริหารที่พัฒนาบนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่มีพัฒนาการยาวนานหลายร้อยปี สถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อาทิ พรรคการเมือง รัฐสภา เป็นต้น มีความเข้มแข็งใน การทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน และมีการวางรากฐานความชอบธรรมของฝ่ายการเมืองใน ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และมีการเปิดโอกาสให้กลุ่ม ผลประโยชน์ทำหน้าที่เป็นกลไกในการรวบรวมผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน ให้เป็นกลุ่มก้อนและ สะท้อนผลประโยชน์ร่วมกัน ในรูปของนโยบาย ผ่านช่องทางการเข้าถึงรัฐบาลและระบบราชการ ด้วยเหตุนี้ ลักษณะเชิงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารที่ปรากฏในสังคมตะวันตกจึงมี ลักษณะที่ฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งเพราะได้รับการยอมรับในความเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย และมีการแบ่งแยกกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน (structural Differentiation) ทั้งในทางกฎหมาย และในทางปฏิบัติ โดยฝ่ายการเมืองฝ่ายบริหาร และประชาชนต่างยอมรับและถือปฏิบัติตาม โครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ (Authority) ความชอบธรรม (Legitimacy) และหลักความเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Representativeness)

ขณะที่สังคมไทยสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานความไม่เข้มแข็ง และต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตย และการอยู่บนพื้นฐานของระบอบเผด็จการทหาร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำมีรากฐานความเข้มแข็งสืบเนื่องตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจ (Power/Force) ที่เกิดจากการครอบครอง อาวุธยุทโธปกรณ์ กำลังพล ทรัพยากร รวมทั้งอำนาจที่เกิดจากการครอบครองข้อมูลข่าวสาร ความรู้และความเชี่ยวชาญ (Expertise) ประกอบกับรากฐาน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของฝ่ายข้าราชการในฐานะผู้อุปถัมภ์หรือที่พึ่งของประชาชนอำนาจดังกล่าวจะ เห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นอำนาจตามประเพณี (Traditional Power) หรือแม้แต่อำนาจบารมี (Charismatic Power) ที่เกิดขึ้นในระดับองค์การระบบราชการ หรือในระดับบุคคล โดยเฉพาะในสายทหาร และอำนาจ ดังกล่าวเป็นอำนาจที่มีความมั่นคง ต่อเนื่อง และมีพลังอำนาจในทางปฏิบัติที่เหนือกว่าอำนาจอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Legal Authority) ของฝ่ายการเมืองที่มาจากเลือกตั้ง

นอกจากนั้น ลักษณะการเมืองแบบธนาธิปไตย ที่ฝ่ายการเมืองมารวมตัวกันด้วยพื้นฐานของผลประโยชน์มากกว่าด้วยอุดมการณ์ทางการเมือง และการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ โดยวิธีการใช้เงินในการซื้อเสียงเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดความไม่มีเอกภาพและเสถียรภาพ ซึ่งมักจบลงด้วยการปรับคณะรัฐมนตรี การลาออกของนายกรัฐมนตรี การยุบสภา หรือการถูกปฏิวัติ รัฐประหาร โดยความไม่ชอบธรรมของฝ่ายการเมืองที่มาจาก การซื้อเสียงเลือกตั้ง และความไม่ น่าเชื่อถือในเป้าหมายและอุดมการณ์การทำงานของฝ่ายการเมืองในการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของ ประชาชน ด้วยเหตุของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ขาดการยอมรับจากฝ่ายข้าราชการประจำ ในการเป็นตัวแทนของประชาชน และฝ่ายข้าราชการประจำสายทหารมักใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธ ความชอบธรรมของฝ่ายการเมืองในการเป็นตัวแทน (Agent/Representative) และการทำหน้าที่ในฐานะ ตัวแทนที่แท้จริงของประชาชน (Principal) ดังปรากฏในคำชี้แจงเหตุผล การปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่ง เกิดขึ้นถึง 11 ครั้งในรอบ 79 ปี ของการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองและสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีความอ่อนแอ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยสถานการณ์ความตึงเครียดระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ปรากฏให้เห็นชัดเจนในยามที่ มีความขัดแย้งแตกต่างกันระหว่าง เป้าหมายของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำรวมทั้งวิธีการในการบรรลุเป้าหมาย และฝ่ายการเมืองพยายามที่จะมีแสดงบทบาทเหนือกว่าและควบคุมฝ่ายบริหารในการปฏิบัติตามเป้าหมายและวิธีการของฝ่ายการเมือง

ขณะที่ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยโดยเฉพาะในชนบทมีความอ่อนแอ ในทางเศรษฐกิจ การเมือง และการศึกษา ทำให้ขาดการพัฒนาใกล้เคียงกับสังคมเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่คนชั้นกลาง และคนชั้นสูงในสังคม ซึ่งมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และการศึกษา กลับมีบรรทัดฐานที่ หลากหลาย ไม่แน่นอน ในลักษณะที่ส่วนใหญ่มีการยอมรับและเรียกร้องในอำนาจความชอบธรรมของฝ่ายการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้ง (Legal Authority) อันเป็นไปตามครรลอง/หลักการในระบอบประชาธิปไตย (ค่านิยมแบบใหม่/ยอมรับในหลักการตามกฎหมาย) แต่บางขณะกลับมีลักษณะที่ยอมรับในอำนาจ ประเพณีและอำนาจบารมีของข้าราชการประจำสายทหารในการปฏิวัติรัฐประหาร ล้มล้างฝ่ายการเมือง ที่มาจากการเลือกตั้ง (ค่านิยมแบบเก่า/การไม่ปฏิบัติตามหลักการตามกฎหมาย) ลักษณะของสังคมไทย ดังกล่าวมีลักษณะที่สะท้อนคุณลักษณะของคนในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ซึ่ง Riggs (1964) อธิบายว่าคนในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงจะมีบรรทัดฐานทางสังคมที่หลากหลาย บางครั้งใช้ค่านิยมแบบใหม่แต่บางครั้งใช้ค่านิยมแบบเก่า ขึ้นอยู่กับการที่ตนจะได้รับประโยชน์คนในสังคมจึงขาดหลักการ ไม่เคารพ หรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย สถานะดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มิได้นำมาสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทางการเมืองให้กระจายสู่ภาค

ส่วนต่าง ๆ ในสังคมและการปลูกฝังบรรทัดฐานหลักการของระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับคนในสังคม เหมือนเช่นสังคมตะวันตกที่มีรากฐานของประชาธิปไตยมายาวนาน อาทิ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีลักษณะที่อำนาจกระจายอยู่ในสังคม อย่างเป็นอิสระ รัฐบาลเปิดรับต่อแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายในสังคมและการเมืองเป็นเรื่องของการแข่งขันต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อผู้กำหนด นโยบายเพื่อให้นโยบายที่ออกมาเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตน (Dahl, 1971) รวมทั้งการใช้กลไกต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตยในการตรวจสอบและแก้ไขความบกพร่องของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกลไกของการปฏิวัติรัฐประหารของฝ่ายข้าราชการประจำสายทหารในฐานะเครื่องมือในการแก้ไขความผิดปกติของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ด้วยเหตุนี้ลักษณะเชิงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารที่ปรากฏในสังคมไทย จึงมีลักษณะที่ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมีความอ่อนแอขาดการยอมรับในความเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในทัศนะของฝ่ายข้าราชการประจำส่งผลให้ในทางกฎหมาย (De Jure) มีการแบ่งแยกและกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ระหว่างฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ (De Facto) ฝ่ายบริหาร อาจมิได้ถือปฏิบัติและยอมรับในโครงสร้างอำนาจตามกฎหมาย และหลักของความชอบธรรมของความเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย บ่อยครั้งจะมีการปฏิเสธในระดับของการไม่ปฏิบัติตามนโยบายและการควบคุมตรวจสอบของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งไปจนถึง การปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อสถาปนาโครงสร้างอำนาจใหม่ที่รองรับฐานอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำหรือ เพื่อเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในการแก้ไขความ ผิดปกติของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 งานวิจัยในประเทศ

วิราภรณ์ พรหมเทพ (2554) ศึกษาแนวทางการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีลักษณะการทำสัญญาจ้าง หรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวก ผู้สนับสนุนผู้มีอำนาจในเขตพื้นที่ใช้อำนาจตำแหน่งเอื้อประโยชน์ให้บริษัท/สถานประกอบการของตนเองและพรรคพวก รวมถึงการมีหุ้นหรือผลประโยชน์ในบริษัท/สถานประกอบการที่ได้รับการประมูลสัมปทานฝ่าฝืนหลักเสียง หรือบิดเบือนระเบียบแบบแผนข้อบังคับและกฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน นอกจากนี้ยังมีการเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตนมีการให้สินบน เป็นต้นสำหรับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันพบว่าระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ช่วยแก้ไข

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างได้ในระดับหนึ่ง เพราะระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ครอบคลุมวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง โดยวิธีสอบราคาครอบคลุมทุกขั้นตอนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ สามารถติดตามการจัดซื้อจัดจ้างได้ทุกขั้นตอนของระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก ได้แก่ GFMS ธนาคารและศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษาไทย สามารถตรวจสอบข้อมูลที่ปรึกษาได้นอกจากนี้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ทำให้รัฐบาลสามารถบริหารงานควบคุมงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

ไพโรจน์ อนุรัตน์ (2548) ศึกษาองค์การในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบศึกษาเฉพาะกรณี : คณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี พบว่า รัฐบาลได้มีนโยบายประกาศสงครามกับปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบซึ่งเป็นสงครามหนึ่งใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ สงครามกับปัญหาความยากจนปัญหายาเสพติดและปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบแต่ในส่วนของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบรัฐบาลได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงาน เนื่องจากในซีกของฝ่ายบริหารไม่มีส่วนราชการใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบโดยตรง มีแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐบาลไม่มีอำนาจไปสั่งการให้ดำเนินการแต่อย่างใดด้วยเหตุดังกล่าว นโยบายของรัฐบาลในการประกาศสงครามกับการทุจริตประพฤติมิชอบจึงไม่อาจดำเนินการดังที่คาดหวัง ดังนั้น เพื่อให้กลไกของรัฐบาลที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของรัฐบาล หรือ คณะกรรมการ ป.ท. ขึ้นเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบและติดตามดูแลการใช้บังคับกฎหมายทางวินัยทางปกครองทางแพ่งทางอาญาและทางภาษีรวมทั้งรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับการทุจริต หรือประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติและยังเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอีกทางหนึ่งโดยผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ท. ก็ประสบความสำเร็จในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลได้ในระดับหนึ่ง

ศิริวรรณ มนอัคระผดุง (2555) ศึกษาสถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย พบว่า การทุจริตการคอร์รัปชันได้ฝังรากลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจสังคมแนวดิ่งระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง (Vertical Relations) มีการเอื้อเพื่อเอื้อประโยชน์จุนเจือกันในวงญาติ (Nepotism) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดการคอร์รัปชันในสังคมไทยการคอร์รัปชันเปรียบเสมือนโรคเรื้อรังกัดกินการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด โดยประเทศไทยต้องมีการสูญเสียงบประมาณไปกว่าปีละแสนล้านหรือประมาณ

ร้อยละ 10-30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยอย่างนิวซีแลนด์เดนมาร์กฟินแลนด์และสิงคโปร์เมื่อศึกษาสถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยจากการจัดอันดับขององค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International-TI) พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2538 ถึง พ.ศ. 2554 หรือตลอด 16 ปีดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) ของประเทศไทยได้คะแนนเฉลี่ย 3.31 (ประเทศที่มีการจัดการคอร์รัปชันดีขึ้นแล้วต้องมีคะแนนขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 5 คะแนน) ซึ่งถือว่าสถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยยังมีแนวโน้มอยู่ในระดับสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านที่มีการบริหารจัดการที่อาทิสิงคโปร์และฮ่องกง (Transparency International, 2011) ดังนั้นหากรัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรมรัฐบาล ควรมีการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาด้วยการบังคับใช้กฎหมายแทนการใช้อำนาจดุลพินิจมีมาตรการทางด้านกฎหมายในการปราบปรามโดยตรง และมาตรการในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชันโดยการให้ทุกภาคส่วนร่วมกันศึกษาเรียนรู้และทำความเข้าใจและช่วยกันเผยแพร่ เพื่อให้รู้เท่าทันนักการเมืองในปัจจุบันได้โดยให้สื่อมวลชนองค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะป้องกันการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดวงหทัย อินทะชัย (2552) ศึกษากระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นรวมถึงรูปแบบและพฤติกรรม ตั้งแต่การกินตามน้ำ ทวนน้ำ สมยอมกันทุกฝ่าย เอาหูไปนาเอาตาไปไร่ ไม่ตรวจสอบความไม่ชอบมาพากลบางอย่างที่เกิดขึ้น รวมไปถึงการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย มีการจ่ายผลประโยชน์รูปตัวเงินเป็นหลัก ทำกันเป็นกระบวนการทั้งระบบจนกลายเป็นประเพณี และเป็นที่ยึดมั่นระหว่างกลุ่มที่ต้องเข้ามาบรรจุแต่งตั้งในหน่วยงานท้องถิ่น และกลุ่มผู้มีอำนาจ (ผู้บริหารท้องถิ่น) ก็ต้องการเรียกรับผลประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งเช่นเดียวกัน เพราะเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะเรียกเงินคืนที่สูญเสียไปจากการหาคะแนนเสียงจนได้เป็นผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งใด ๆ ในหน่วยงานท้องถิ่น ถ้าไม่เสียเงินก็ต้องเป็นญาติ จึงจะพอมีโอกาสในการเข้าทำงานในตำแหน่งที่ตนต้องการส่วนระบบอุปถัมภ์เป็นเพียงอำนาจต่อรองให้มีการจ่ายเงินในจำนวนที่น้อยกว่าปกติเท่านั้น นอกจากนี้ ยังพบว่า กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นมีผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการ 3 ฝ่าย คือ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นกระบวนการที่นิยมใช้ คือ มีการเรียกจ่ายเงินในตำแหน่งต่าง ๆ โดยมีนายหน้าซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นญาติของนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนในการเข้าไปตกลงกับผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยมีการจ่ายเงินเพื่อให้ได้บรรจุในตำแหน่งนั้น ๆ หลักแสนขึ้นไป ส่วนสาเหตุสำคัญในการทุจริตคอร์รัปชันการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เกิดจากพฤติกรรมกรูฐเห็นเป็นใจทั้งฝ่ายทั้งนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น

รายรับจากการรับราชการไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายและความบกพร่องของระบบบริหารราชการ เกิดจากการที่กฎหมายให้อำนาจผู้บริหารในการใช้ดุลพินิจมากเกินไป รวมถึงกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับต่าง ๆ ไม่รัดกุมหรือไม่มีการรักษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับกันอย่างจริงจัง การบริหารงานขาดความโปร่งใส ประกอบกับผู้ต้องการที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งมีความเชื่อและศรัทธาในอาชีพรับราชการ ต้องการได้มาซึ่งเกียรติยศศักดิ์ศรีสังคม และอาชีพที่มั่นคง จึงพร้อมที่จะหยิบนโยบายประโยชน์ให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นรวมถึงการใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นสะพานเชื่อมโยงเข้าไปสู่ตำแหน่งที่ต้องการ จนก่อให้เกิดวัฒนธรรมการรอรับความช่วยเหลือ เกิดค่านิยมในการยกย่องผู้มีอำนาจหรือผู้มีเงิน และยังพบอีกว่าการสอบบรรจุเพื่อเข้ารับราชการในหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ มีน้อย และบางคนทำงานในบริษัทเอกชนที่ไม่เดือดร้อนทางเศรษฐกิจก็ต้องการสอบบรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น แต่หน่วยงานรับได้ในจำนวนจำกัดจึงเกิดการแข่งขันแย่งชิงตำแหน่งต่าง ๆ เกิดขึ้นนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งการที่กฎหมายเปิดช่องให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจที่จะบรรจุแต่งตั้งหรือไม่บรรจุแต่งตั้งได้ ซึ่งผู้มีอำนาจดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงในการเข้าสู่ตำแหน่ง จึงได้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองในการถนอมทุนคืนก่อนหมดวาระ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากอำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลของภาคประชาชนในพื้นที่อ่อนแอขาดความเป็นเอกภาพนั่นเอง

มานะ นิมิตรมงคล (2554) ทำการศึกษาคอร์รัปชัน : ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาสาเหตุ ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดการคอร์รัปชันเชิงระบบในรัฐวิสาหกิจ 2) เพื่อศึกษาพฤติกรรมกรรมการคอร์รัปชันเชิงระบบในการเคหะแห่งชาติ และโรงงานยาสูบ เพื่อใช้เป็นต้นแบบในการวิเคราะห์ ตรวจสอบในรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ และ 3) เพื่อหาข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ต่อการควบคุมการคอร์รัปชันเชิงระบบของรัฐวิสาหกิจ ผลการศึกษาพบว่าการคอร์รัปชันเชิงระบบในรัฐวิสาหกิจนั้นดำรงอยู่จริง จากการศึกษาผ่านตัวแสดงที่สำคัญ 3 ตัว คือ 1) คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และได้ใช้บทบาทนั้นไป สร้างเงื่อนไขให้เกิดความชอบธรรมในการคอร์รัปชัน 2) นักการเมืองผู้มีอำนาจในรัฐวิสาหกิจที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้องทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ และ 3) นักธุรกิจเอกชนที่ต้องการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ข้อเสนอแนะจากการศึกษา ได้แก่ 1) การสร้างมาตรการป้องกันเชิงสถาบัน เช่น ควร มีการกำหนดบทบาทหน้าที่รัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน ส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานตามแผน วิสาหกิจที่ได้กำหนดไว้ ควรมีระบบป้องกันหรือลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบของรัฐและขององค์กรให้เหมาะสม ลดการผูกขาดในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดสรรสิทธิ์หรือการให้สัมปทานแก่เอกชน การสร้างมาตรการกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร และ 2) มาตรการอื่น ๆ เช่น ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ให้มี

การศึกษาและเผยแพร่รูปแบบและวิธีการคอร์รัปชันเชิงระบบในรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้สาธารณะชนและบุคคลากรของรัฐวิสาหกิจได้เข้าใจ และผลักดันให้มีการพัฒนาสถาบัน ทางการเมืองของประเทศ

สุรพงษ์ แสงเรณู (2560) ศึกษาผลกระทบการทุจริตประพตมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยใช้ระเบียบวิธี วิจัยเชิงคุณภาพ จากกรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองมติชี้มูลความผิดของ ป.ป.ช. จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 27 คน และการสนทนากลุ่มในพื้นที่จังหวัดเป้าหมาย คือ ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด และกาฬสินธุ์ซึ่งได้วิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) และนำเสนอ ข้อมูลด้วยวิธีพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) ผลการวิจัยพบว่า 1. ผลกระทบจากการทุจริตประพตมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ 1) ผลกระทบต่อองค์กร เป็นการสูญเสียงบประมาณเพื่อแลกกับการได้บุคลากรที่ไม่มีความรู้ความสามารถ เกิดปัญหาภาวะคนล้นงาน เกิดภาวะความขัดแย้งในองค์กรระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น กลายเป็นวัฒนธรรมและภาพลักษณ์องค์กรที่ผิดในการยอมรับการทุจริตประพตมิชอบของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเรื่องธรรมดา 2) ผลกระทบต่อพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้ขาดความก้าวหน้ารายได้และค่าตอบแทนไม่เพียงพอต่อรายจ่ายและหนี้สิน ส่งผลต่อภาวะความเครียด ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ขาดความทุ่มเท ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ขาดการพัฒนาตนเอง ขาดความจงรักภักดีต่อองค์กร และสำคัญที่สุด คือ นำไปสู่การทุจริตต่อหน้าที่เพื่อให้ได้เงินหรือค่าตอบแทนอื่น และ 3) ผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ขาดการมีส่วนร่วม ขาดความโปร่งใสและความ เสมอภาค 2. แนวทางแก้ปัญหาการทุจริตประพตมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยจำเป็นต้องแก้ไขในประเด็น ดังต่อไปนี้ 1) ระบบบริหารงานบุคคล ต้องเน้นหลักการบริหารงานบุคคลเชิงกลยุทธ์ หลักการบริหารงานบุคคลสมรรถนะ หลักการบริหารผล การปฏิบัติงาน การได้มาซึ่งบุคลากร 2) ระบบคุณภาพชีวิต โดยเน้นที่การให้รางวัลและค่าตอบแทน การเรียนรู้และพัฒนา ความปลอดภัย ความมั่นคง มีความสุข มีความก้าวหน้า และ 3) ระบบภูมิคุ้มกัน โดยใช้หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยความเสมอภาค ความเป็นกลาง ความมั่นคงและความสามารถ หลักเศรษฐกิจพอเพียง คือ ความพอประมาณ มีเหตุผล มีภูมิคุ้มกัน มีความรู้มีคุณธรรมหลักธรรมาภิบาล โดยเน้นด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบ และด้านความคุ้มค่า

เบญจพร พลธรรม (2554) ศึกษาเรื่องการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการจัดการความ โปร่งใส และการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและยัง

ศึกษาเพื่ออธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนใน การบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากนั้นยังเป็นไปเพื่อ เสนอแนะกลไก รูปแบบตัวชี้วัดการจัดการความโปร่งใสและการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชน กับบริการ สาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยฉบับนี้ได้ใช้วิธีการวิจัยเชิง คุณภาพและเชิง ปริมาณในการสำรวจข้อมูลการเก็บข้อมูลจากเอกสารรวมถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 110 คน โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณครั้งนี้ ได้แก่ เทศบาลนคร จำนวน 12 แห่ง และชุมชนในเขตเทศบาลจำนวน 94 ชุมชน รวมทั้งสิ้นจำนวน 712 ชุด ผลการวิจัย ตามวัตถุประสงค์ที่หนึ่ง เพื่อศึกษาการจัดการความโปร่งใสและการจัดการการมี ส่วนร่วมของชุมชนใน บริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพบว่า การจัดการความโปร่งใสภายในองค์การ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริการสาธารณะขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีผลสัมฤทธิ์ต่อ เป้าหมายการให้บริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่สอง ได้ค้นพบว่าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของชุมชนในบริการ สาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ที่มีแนวปฏิบัติและทฤษฎีรองรับในปัจจุบัน 6 ประการ ดังนี้ 1) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย การบริหารงานให้ชัดเจน 2) การจัด ระเบียบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความคล่องตัว ด้านข้อมูลข่าวสาร 3) การเพิ่ม ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ 4) การส่งเสริมให้ประชาชนเห็น ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสและกำหนด กฎหมายที่มีบทลงโทษรุนแรง 5) การจัดการด้านการบริหารของผู้นำองค์การที่มีความยุติธรรม โปร่งใสและเข้าถึงความเป็นอยู่ของ ประชาชนในชุมชนและ 6) การมีระบบบริหารความโปร่งใสที่ เป็นรูปธรรมและมีกลไก ผลการวิจัย ตามวัตถุประสงค์ที่สาม พบว่ากลไกรูปแบบตัวชี้วัดการจัดการความโปร่งใส ประกอบด้วย ความ โปร่งใสในนโยบายฝ่ายบริหาร 9 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 5 ตัวชี้วัด ความ โปร่งใสในการสร้างจิตสำนึกคุณธรรมศีลธรรมและจริยธรรม ตัวชี้วัดความโปร่งใสในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตประพัตติมชอบ 5 ตัวชี้วัด ความโปร่งใสในการตรวจสอบ 6 ตัวชี้วัด ความ โปร่งใสในระบบการให้บริการและผู้รับบริการ 4 ตัวชี้วัด และความโปร่งใสในระบบโครงสร้าง 5 ตัวชี้วัด ในส่วนตัวชี้วัดการจัดการการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย มิติสังคม 6 ตัวชี้วัด มิติทางเศรษฐกิจ หรือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 6 ตัวชี้วัดและมิติ ทางการเมือง 2 ตัวชี้วัด

2.3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

แคธี เอ มิลล (Mills, 2002) จากมหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม ประเทศอังกฤษ ซึ่งได้ทำ กรณีศึกษาการทุจริตจากหน่วยงานภาครัฐของประเทศเนปาลว่ามีผลต่อการส่งมอบบริการ ผลต่อ ความยากจนของประชาชน ตลอดจนผลต่อการกิจการเฝ้าระวังมิให้เกิดคอร์รัปชั่นของสื่อเพียงใด มี ข้อค้นพบที่สำคัญ คือ ข้อบกพร่องจากนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศเนปาล ทำให้

เกิดการทุจริตอย่างแพร่หลาย และความยากจนของประชาชนเนื่องมาจากหน่วยงานระดับสูง ของรัฐ (BAC) หน่วยงานตำรวจและสื่อมวลชนมีอิทธิพลต่อการควบคุมนโยบายและกฎหมาย ด้วยการร่วมเป็นพันธมิตรในการทุจริต จึงทำให้การกระจายรายได้ทำได้น้อยเกิดความยากจนแก่ประชาชนมาก ข้อค้นพบของงานวิจัยนี้ได้เสนอเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศเนปาล คือ การตั้งเป้าหมายรวมของประชาชนด้วยการมุ่งสู่นาคตโดยสร้างนโยบายความเสมอภาคของระบบสังคมและเศรษฐกิจด้วยมุมมองที่หลากหลาย สร้างจิตสำนึกสาธารณะ (Public Awareness) และการมีส่วนร่วมในทุกระดับของการบริหารประเทศให้มีการบังคับใช้กฎหมาย (Legal Sanction) อย่างจริงจังเพื่อยับยั้งมิให้คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development) ความมั่นคงของประเทศ (Security) และการลดความยากจนจากการทุจริตก็จะเป็นอาวุธที่สำคัญในการหยุดยั้งวงจรความยากจนจากคอร์รัปชันอันโหดร้ายได้

แคททารีนา (Katharina, 2007) ศึกษาเรื่อง “Preventing Corruption in the Education: a Practical Guide” ศึกษาการทุจริตที่เกิดขึ้นในทางการศึกษาของประเทศเยอรมัน พบว่า การทุจริตโดยทั่วไปจะมีทั้งการทุจริตขนาดใหญ่และขนาดเล็ก โดยพบว่า การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างจากการก่อสร้าง การจัดซื้อตำราเรียนหรืออุปกรณ์ทางการศึกษา สาเหตุของการทุจริตมาจากความอ่อนแอของกฎหมาย และระเบียบที่ใช้การบังคับใช้ไม่มีผล กระบวนการทางกฎหมายไม่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทุจริตได้อย่างเพียงพอ ไม่มีความโปร่งใสในการบริหารจัดการ ขาดการกำกับ ติดตามและควบคุมในการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้เสนอให้มีการพัฒนาระบบทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ การให้มีมาตรการการลงโทษอย่างเหมาะสม การพัฒนาคุณธรรม ประมวลจริยธรรม และการติดตามให้มีการปฏิบัติตามนั้น รวมถึงการให้มีการฝึกอบรม ให้ความรู้ เพื่อพัฒนาความสามารถในวิชาชีพ การบริหารจัดการ โดยการส่งเสริมและสนับสนุนต้องเป็นไปอย่างเหมาะสม

Pressman & Widavsky (1973) ได้ศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานในชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนครโอคแลนด์มลรัฐ แคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกาผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายการสร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติ คือ จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วม หากมีหน่วยงานที่เข้าร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้ยากลำบากในการประสานงาน/กิจกรรมให้ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่าง ๆ จะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายนโยบาย แต่อาจมีความขัดแย้งในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีศักยภาพ วัตถุประสงค์ หลักและความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของนโยบายต่างกันความชัดเจนของนโยบาย ความชัดเจนของเป้าหมาย (Clarity of Goals) กลยุทธ์ (Strategy) และแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) ซึ่งหากปัจจัยเหล่านี้มีความคลุมเครือจะกลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มหา

ผลประโยชน์มีโอกากระทำการให้ดำเนินการตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกตน ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key Actors) มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะบุคคลมีความสำคัญ เป็นผู้เข้าใจในภาพรวมและกิจกรรมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจน พยายามผลักดัน และสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง

Mitra (2011) ศึกษาเรื่อง Pennsylvania's Best Investment: The Social and Economic Benefits of Public Education ที่มีจุดประสงค์เพื่อหาประโยชน์ของนโยบายสาธารณะของรัฐ Pennsylvania ในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีการรวบรวมข้อมูลและผลการศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลประโยชน์จากการลงทุนในระบบการศึกษาจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อใช้ในการประเมินมูลค่าของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการจัดการศึกษาที่มีต่อ เศรษฐกิจและสังคมในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ว่า การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการศึกษาทั้งในระดับประถมและมัธยมจะส่งผลให้ประชาชนมีงานทำมีครอบครัวมั่นคง เป็นพลเมืองที่ตื่นตัวและมีประสิทธิภาพ (Active and Productive) มีแนวโน้มจะกระทำความผิดร้ายแรงต่ำ มีแนวโน้มจะต้องการบริการสาธารณสุขสาธารณะ (Public Healthcare) ต่ำและมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมโครงการช่วยเหลือด้านสวัสดิการต่ำ นอกจากนี้ระบบการศึกษาที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งระดับปัจเจกบุคคลและ ประโยชน์ของสังคม โดยการลงทุนในการศึกษาของรัฐเป็นวิธีคุ้มค่างว่าการชดเชย ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นผลมาจากโรงเรียนที่ขาดงบประมาณและด้อยคุณภาพ ผลการศึกษาดังกล่าวแสดงถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาต่อสภาวะเศรษฐกิจและสังคม

GRAD VRU

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 รวมทั้งเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย ดุษฎีนิพนธ์ และบทความต่าง ๆ ตลอดจนนศึกษารวบรวมข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้องในการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ซึ่งผู้วิจัยกำหนดระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

- 3.1 แหล่งข้อมูล
- 3.2 ผู้ให้ข้อมูลหลัก
- 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 แหล่งข้อมูล

3.1.1 พื้นที่สำหรับวิจัย การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกที่จะศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับการทุจริตประพตติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมติของ ป.ป.ช. และคำพิพากษาศาลปกครอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา

3.1.2 บุคคล การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และทำการวิพากษ์ผลการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลัก

1. ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
2. ตัวแทนหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ ข้าราชการประจำระดับบริหาร ระดับปฏิบัติการ จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนคณะกรรมการกลางของท้องถิ่น
3. ตัวแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศบาล นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาลและปลัด อบต.

3.1.3 เอกสาร ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล ข้อเท็จจริง คำพิพากษา ข้อมูลชี้มูลความผิด ป.ป.ช. เอกสารวิชาการ บทความจากหนังสือพิมพ์ ข้อมูลออนไลน์ งานวิจัย คุชกรีนินพจน์ และบทความเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบ การใช้ระบบอุปถัมภ์ ในการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 ผู้ให้ข้อมูลหลัก

การกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการทำวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดรายชื่อผู้ที่จะให้ข้อมูลเพื่อที่จะสัมภาษณ์เชิงลึก และการวิพากษ์ผลการสัมภาษณ์ ดังนี้

3.2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มตัวอย่างผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการก่อตัวของนโยบาย ป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ตัวแทนหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จำนวน 1 คน
2. ตัวแทนหน่วยงานส่วนกลาง จำนวน 2 คน ได้แก่ ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน และตัวแทนคณะกรรมการกลางท้องถิ่น จำนวน 1 คน
3. ตัวแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน 2) ตัวแทนนายกเทศบาล จำนวน 5 คน 3) ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 คน และ 4) ตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัด อบต. จำนวน 10 คน โดยมีรายละเอียด ดังตารางที่ 3

3.2.2 การวิพากษ์ผลการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการทำวิจัย โดยมีตัวแทนหน่วยงาน ได้แก่ 1) องค์กรอิสระ 2) ข้าราชการบริหารส่วนกลาง 3) ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 คน ประกอบไปด้วย 1) ตัวแทนจาก ป.ป.ช. จำนวน 1 คน 2) ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน 3) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน 4) ตัวแทนนายกเทศบาล จำนวน 1 คน 5) ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน และ 6) ตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัด อบต. จำนวน 4 คน ดังตารางที่ 4

3.2.3 ขั้นตอนการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบ เป็นการเลือกแบบไม่มีโครงสร้างที่เคร่งครัด มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการที่ไม่ซับซ้อน จุดมุ่งหมายหลักของการเลือกตัวอย่างแบบนี้ไม่ใช่เพื่อได้กลุ่มที่เป็นตัวแทน แต่เพื่อที่จะได้ตัวอย่างที่เหมาะสมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับแนวคิด จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของการศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เลือกมีลักษณะเป็น “Information-Rich Case” คือ มีข้อมูลให้ศึกษาในระดับลึกได้มาก และสามารถสะท้อนความเป็นจริงได้ดีที่สุด ซึ่งจะมีความหมายต่อจุดมุ่งหมายหลักของการศึกษา เพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการศึกษามากที่สุด

ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลเบื้องต้นของผู้ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันเดือนปีที่สัมภาษณ์	สถานที่สัมภาษณ์	ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายฯ
ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จำนวน 1 คน				
1. ประหยัด ดวงจำปา	รองเลขาธิการ ป.ป.ช.	25 กันยายน 2561	สำนักงานป.ป.ช.	✓
ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน				
2. นายวันชัย จันทร์พร	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	8 ตุลาคม 2561	ทางโทรศัพท์	✓
ตัวแทนคณะกรรมการกลางท้องถิ่น จำนวน 1 คน				
3. นายณัฐวุฒิ ทวีเกื้อกูลกิจ	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก	24 ตุลาคม 2561	สถาบันพระปกเกล้า	✓
ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน				
4. นายนิพนธ์ บุญญามณี	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา	6 พฤศจิกายน 2561	สำนักงานพรรคประชาธิปัตย์	✓
ตัวแทนนายกเทศบาล จำนวน 5 คน				
5. นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสม	นายกเทศมนตรีนครรังสิต	1 พฤศจิกายน 2561	สำนักงานเทศบาลนครรังสิต	✓
6. นายยงยศ อิศเสนารักษ์	นายกเทศมนตรีเมืองนครนายก	8 พฤศจิกายน 2561	เทศมนตรีเมืองนครนายก	✓
7. นายสมนึก ธนเดชากุล	นายกเทศมนตรีเมืองนครนนทบุรี	9 ตุลาคม 2561	ทางโทรศัพท์	✓
8. ดร. ภาณุพงศ์ ทิพย์เสวต	นายกเทศมนตรีเมืองสระบุรี	9 ตุลาคม 2561	เทศบาลเมืองสระบุรี	✓
9. นายศุภสันต์ หนูสวัสดิ์	นายกเทศมนตรีตำบล นาทวี อ.นาทวี จ.สงขลา	10 ตุลาคม 2561	ทางโทรศัพท์	✓
ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 คน				
10. นายนพดล แก้วสุพัฒน์	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี	13 พฤศจิกายน 2561	ทางโทรศัพท์	✓
11. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อ.เมือง จ.เพชรบุรี	13 พฤศจิกายน 2561	ทางโทรศัพท์	✓
12. นายประสพโชค นิ่มเรือง	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางสมบูรณ์ อ.องครักษ์ จ.นครนายก	23 พฤศจิกายน 2561	อบต.บางสมบูรณ์	✓
13. นายธวัช ทองโอภาส	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดใหม่ อ.วิเศษชัยชาญ จ.อ่างทอง	13 พฤศจิกายน 2561	ทางโทรศัพท์	✓

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันเดือนปีที่ สัมภาษณ์	สถานที่ สัมภาษณ์	ให้ความ คิดเห็น เกี่ยวกับ นโยบายฯ
14. นางวาสนา กลิ่นพยอม	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ยายชา อ.สามพราน จ.นครปฐม	13 พฤศจิกายน 2561	ทางโทรศัพท์	✓
ตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัด อบต. จำนวน 10 คน				
15. นายธีระเดช บางสมบุญ	ปลัดเทศบาลนครนครสวรรค์	29 พฤศจิกายน 2561	สถาบัน พระปกเกล้า	✓
16. นายไตรภพ บรรเทิงสุข	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หนองบัว อ.บ้านค่าย จ.ระยอง	22 พฤศจิกายน 2561	สถาบัน พระปกเกล้า	✓
17. นายภาชิต ชนะบุญ	ปลัดเทศบาลห้วยพลู อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม	23 พฤศจิกายน 2561	สถาบัน พระปกเกล้า	✓
18. นายมานพ เกิดแดง	ปลัดเทศบาลตำบลวังกะ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี	27 พฤศจิกายน 2561	สถาบัน พระปกเกล้า	✓
19. นางพริมลักษณ์ ร่วมสุข	ปลัดเทศบาลตำบลบางปู อ.เมือง สมุทรปราการ จ.สมุทรปราการ	29 พฤศจิกายน 2561	สถาบัน พระปกเกล้า	✓
20. นางสาวภัทราพิชญ์ อภิวันย์ดำรง	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลท่า เยี่ยม อ.โชคชัย จ.นครราชสีมา	30 พฤศจิกายน 2561	สถาบัน พระปกเกล้า	✓
21. นายเชื้อ ฮั่นจินดา	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล บ้านหม้อ อ.หนองแค จ.สระบุรี	9 ตุลาคม 2561	อบต.บ้านหม้อ	✓
22. นางสาวกัญญากร ไชสง	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบาง คูรัด อ.บางบัวทอง จ.นนทบุรี	14 พฤศจิกายน 2561	สถาบัน พระปกเกล้า	✓
23. นายเชษฐ์ ขวัญข้าว	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล อ่าวนาง อ.เมืองกระบี่ จ.กระบี่	15 พฤศจิกายน 2561	สถาบัน พระปกเกล้า	✓
24. จ.ส.ต.ชัยพล ขุนทอง	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หนองหงษ์ อ.พานทอง จ.ชลบุรี	13 พฤศจิกายน 2561	ทางโทรศัพท์	✓

ตารางที่ 4 แสดงข้อมูลเบื้องต้นของผู้ให้ข้อมูลการวิพากษ์งานวิจัย

ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันเดือนปีที่วิพากษ์	สถานที่วิพากษ์	ให้ความความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายฯ
ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จำนวน 1 คน				
1. ศ.พิเศษวิชา มหาคุณ	อดีตรองกรรมการ ป.ป.ช.	1 กุมภาพันธ์ 2563	มหาวิทยาลัยรังสิต	✓
ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน				
2. ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	1 กุมภาพันธ์ 2563	ทางไปรษณีย์	✓
ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน				
3. พ.ต.อ.ธงชัย เย็นประเสริฐ	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา	1 กุมภาพันธ์ 2563	ทางไปรษณีย์	✓
ตัวแทนนายกเทศบาล จำนวน 1 คน				
4. นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสม	นายกเทศมนตรีนครรังสิต	1 กุมภาพันธ์ 2563	สำนักงานเทศบาลนครรังสิต	✓
ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน				
5. นายนพดล แก้วสุพัฒน์	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล อ้อมเกร็ด อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี	1 กุมภาพันธ์ 2563	ทางไปรษณีย์	✓
6. นายประสพโชค นิมเริง	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล บางสมบุญ อ.องครักษ์ จ.นครนายก	1 กุมภาพันธ์ 2563	ทางไปรษณีย์	✓
ตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัด อบต. จำนวน 4 คน				
7. นายวิรัตน์ ปิตทอง	ปลัดเทศบาลเมืองพิมลราช อ.บางบัวทอง จ.นนทบุรี	1 กุมภาพันธ์ 2563	ทางไปรษณีย์	✓
8. นายภาชิต ชนะบุญ	ปลัดเทศบาลห้วยพลู อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม	1 กุมภาพันธ์ 2563	ทางไปรษณีย์	✓
9. นายเชื้อ ฮันจินดา	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล บ้านหม้อ อ.หนองแค จ.สระบุรี	1 กุมภาพันธ์ 2563	อบต.บ้านหม้อ	✓
10. นางสาวกัญญากร ไช้สง	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล บางคูรัด อ.บางบัวทอง จ.นนทบุรี	1 กุมภาพันธ์ 2563	ทางไปรษณีย์	✓

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

โดยการศึกษาคั้งนี้มุ่งตอบคำถามที่สำคัญคือ “มีสภาพการณ์และสาเหตุใดบ้างในการใช้มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” “ใครเป็นผู้มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44”

และ “ผลกระทบของการนำนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ไปปฏิบัติ มีอะไรบ้าง” ซึ่งผลการศึกษาเน้นให้ความสำคัญกับการทดสอบนโยบายสาธารณะที่มีอยู่ด้วยปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ เพื่อปรับแต่งทฤษฎีให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างรอบด้านยิ่งขึ้น

3.3.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้มีส่วนร่วมในการก่อตัวและการกำหนดนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 โดยในส่วนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และหน่วยงานส่วนกลาง ได้แก่ ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนคณะกรรมการกลางท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง มีประเด็นคำถาม ดังนี้

ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบาย

ประเด็นที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ซึ่งในแต่ละประเด็นคำถามดังกล่าวจะประกอบด้วยรายละเอียดของคำถามรายประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 : สภาพการณ์และสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 คำถาม คือ

1. สภาพการณ์หรือบริบทของที่มาของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เป็นอย่างไร

2. เหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เป็นอย่างไร

3. หน้าต่างนโยบายหรือช่องทางการเปิดรับนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เป็นอย่างไร

ประเด็นที่ 2 : บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายนี้ คำถาม คือ

4. บุคคล/หน่วยงาน หรือใคร มีบทบาทเริ่มในการเสนอนโยบายนี้
5. ขั้นตอน หรือกระบวนการในการเสนอนโยบายนี้ เป็นอย่างไร
6. กระบวนการรวบรวมข้อมูลประกอบนโยบาย ดำเนินการอย่างไร มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานหรือไม่อย่างไร
7. กระบวนการนำเข้าสู่ระเบียบวาระนโยบายโดยที่ประชุมของ คสช. เป็นอย่างไร

ประเด็นที่ 3 : ผลกระทบของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพัตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 คำถาม คือ

8. ผลกระทบโดยตรง-โดยอ้อม ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยอะไรบ้าง
9. ผลกระทบทางบวก-ทางลบ ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล
10. ผลกระทบที่คาดหวัง-ไม่คาดหวัง ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยอะไรบ้าง
11. ผลกระทบที่มีต่อประเทศโดยรวม เป็นอย่างไร และคาดว่าเมื่อนำไปปฏิบัติแล้ว จะประสบความสำเร็จ หรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด
12. นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพัตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นอย่างไรในระยะยาว โดยเฉพาะระบบและกลไก

3.3.2 การวิพากษ์ผลงานวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้มีส่วนร่วมในการก่อตัวและการกำหนดนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพัตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 โดยผู้วิจัยนำผลสรุปจากการสัมภาษณ์ในแต่ละประเด็นไปให้ผู้เชี่ยวชาญแสดงความคิดเห็นผลการศึกษาดังกล่าวทั้ง 3 ประเด็นข้างต้น

สำหรับการตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยโดยนำแบบสัมภาษณ์ให้อาจารย์ที่ปรึกษาช่วยตรวจสอบความถูกต้องโดยการตรวจสอบความเที่ยงตรงของแบบสัมภาษณ์โดยใช้วิธีการทางสถิติตรวจสอบค่าความเที่ยงตรงคือค่าดัชนีความสอดคล้องของข้อคำถามแต่ละข้อกับวัตถุประสงค์ (Index of Item-Objective Congruence: IOC) (Rovinell & Hambleton, 1977) และทำการปรับปรุงและแก้ไขแบบสัมภาษณ์ตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผลการทดสอบค่าความเที่ยงตรงมีค่า IOC ตั้งแต่ 0.5 ขึ้นไป โดยมีรายชื่อรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

1. อาจารย์ พลเอก ดร.เกษมชาติ นเรศเสนีย์ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรศาสตร
ดุุษฎีบัณฑิต
2. อาจารย์ พลโท ดร.ประสารโชค ฐะนุติ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรศาสตร
ดุุษฎีบัณฑิต
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัชฌาภรณ์ ถนอมศรีเดชชัย อาจารย์ประจำหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรดุุษฎีบัณฑิต
4. อาจารย์ ดร.บุญเลิศ ไพรินทร์ อาจารย์ภาคพิเศษหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรศาสตร
ดุุษฎีบัณฑิต
5. ดร.ชนิษฐา บุรณพันธ์ศักดิ์ หัวหน้างานสังคมสงเคราะห์ โรงพยาบาลธรรมศาสตร์
เฉลิมพระเกียรติ ศักศึกษาศตรดุุษฎีบัณฑิต

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ออกแบบวิธีการเก็บข้อมูลที่มีความหลากหลายเพื่อให้ได้
ผลการวิจัยที่สมบูรณ์และมีความน่าเชื่อถือในระดับสูง โดยมีวิธีการ ดังนี้

1. ผู้วิจัยสำรวจแนวคิด ทฤษฎีที่สนใจศึกษาในที่สุดแนวคิดทฤษฎีเรื่องนโยบายสาธารณะ
จึงเป็นแนวคิดทฤษฎีที่เลือกและสนใจที่จะศึกษาเชิงลึก เนื่องจากแนวคิดนโยบายสาธารณะเป็น
แนวคิดในเชิงกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล
นโยบาย โดยในที่นี้จะเลือกกระบวนการนโยบายในส่วนแรก คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะมา
ศึกษาวิจัย เพราะเป็นกระบวนการที่สะท้อนถึงความเป็นมา การก่อตัวของประเด็นปัญหาเข้าสู่
กระบวนการกำหนดนโยบายของประเด็นปัญหาที่รัฐบาลให้ความสำคัญ

2. กำหนดประเด็นปัญหา นโยบายที่จะใช้เป็นกรณีศึกษา ในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนด
ประเด็นเรื่องการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เนื่องจากการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่สำคัญของ
ประเทศไทย ดังนั้นการศึกษาการกำหนดนโยบายการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการ
บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 จะชี้ให้เห็นการ
เกิดขึ้นของนโยบาย รูปแบบการกำหนดนโยบาย บุคคลใดที่มีบทบาทในการเสนอนโยบาย ตลอดจน
ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การสำรวจข้อเท็จจริงในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 3.1 สำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยที่กำลังศึกษา โดยใช้ปี พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็น
ปีที่มีการรัฐประหารของ คสช. และมีการตั้งรัฐบาลชั่วคราว และมีการนำมาตรา 44 มาใช้ ซึ่งมี
วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตประพตติมิชอบ
- 2) สาเหตุการเกิดการทุจริตประพตติมิชอบ
- 3) แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน
- 4) ยุทธศาสตร์การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2554 – 2558

- 5) แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
- 6) ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- 7) แนวคิดเกี่ยวกับการก่อตัวและกำหนดนโยบายสาธารณะ
- 8) ความสัมพันธ์ของระบบการเมือง ระบบการบริหาร และนโยบายสาธารณะ

3.2 งานวิจัยในเชิงนโยบายเรื่องการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ยังมีไม่มากนัก และที่มีอยู่มักจะเป็นการศึกษาสภาพปัญหาในภาพกว้าง ๆ ว่ามีองค์ประกอบใดบ้าง โดยยังไม่มีการศึกษาในเชิงลึกถึงการได้มาซึ่งนโยบายว่าได้มาได้อย่างไร มีใครบ้างที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายนั้น และเกิดผลกระทบได้บ้างจากการนำนโยบายไปใช้ ดังนั้นในการศึกษาการก่อตัวของนโยบายจึงต้องสำรวจผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และผู้ที่น่านโยบายไปปฏิบัติ เพื่อการสัมภาษณ์และขอข้อมูลในรายละเอียดจากกลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัยต่อไป

4. สำรวจข้อมูลในรายละเอียด

ในการสำรวจข้อมูลในรายละเอียดนั้น เป็นการดำเนินการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบายและการกำหนดนโยบาย ซึ่งในส่วนของ การวิจัยเอกสาร เป็นการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรในเรื่องการก่อตัวของนโยบาย ได้แก่ ตัวแปรด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยีของไทยตั้งแต่ปี 2557 จนถึงปัจจุบัน หลังจากนั้นได้รวบรวมข้อมูลกระแสปัญหา กระแสการเมือง และกระแสนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาว่ามีตัวแสดงใดหรือไม่ที่เข้ามาผลักดันให้เกิดนโยบาย การเข้ามาผลักดันในช่วงที่สภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและตัวปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเช่นไร การผลักดันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือมีผลกระทบอย่างไรบ้าง

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.5.1 ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเนื้อหา นำเสนอข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา

3.5.2 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความหมาย เชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่างได้ลึกซึ้ง เมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อมูลเชิงคุณภาพได้นำมาวิเคราะห์เพื่อหาความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์เชิงทฤษฎี

3.5.3 เมื่อได้ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จึงนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้มามีความเพียงพอหรือยัง ข้อมูลนั้นตอบปัญหาของการวิจัยหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบข้อมูลในที่นี้จะใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Methodological Triangulation) เพราะเป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดของวิธีการดังนี้ (สุภางค์ จันทวานิช, 2531)

1. การตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) โดยการพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ ซึ่งวิธีการตรวจสอบจะกระทำโดยการตรวจสอบแหล่งข้อมูล ซึ่งแหล่งที่มาที่พิจารณาในการตรวจสอบ ได้แก่

1.1 แหล่งเวลา หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างเวลากันจะเหมือนกันหรือไม่

1.2 แหล่งบุคคล หมายถึง ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไป ข้อมูลนั้นเหมือนเดิมหรือไม่

1.3 แหล่งสถานที่ หมายถึง ถ้าข้อมูลต่างสถานที่กันจะเหมือนเดิมหรือไม่

ในที่นี้การตรวจสอบแหล่งที่มาทางด้านเวลาและตัวบุคคลนั้น ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลในช่วงเวลาที่สัมภาษณ์และช่วงเวลาที่กำลังเขียนงานวิจัยโดยมีช่วงห่างของเวลาช่วงหนึ่งซึ่งบุคคลที่ให้ข้อมูลก็อาจเปลี่ยนแปลงไปทั้งที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเนื่องมาจากการพ้นจากตำแหน่งและเปลี่ยนแปลงไปเพราะการโยกย้าย ในที่นี้ต้องการได้ข้อมูลจากแหล่งบุคคลที่แตกต่างออกไป สำหรับการตรวจสอบแหล่งสถานที่นั้น ในที่นี้ได้นำข้อมูลจากหลายสถานที่ที่สามารถใช้เป็นแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

2. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) โดยการใช่วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านต่าง ๆ กันในการเก็บรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันโดยในที่นี้ใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกควบคู่ไปกับการสังเกตการณ์ พร้อมกับการศึกษาข้อมูลจากแหล่งเอกสารประกอบร่วมกัน

3. การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้ศึกษาวิจัย (Investigator Triangulation) คือ การตรวจสอบว่า ผู้ศึกษาวิจัยแต่ละคนจะได้ข้อมูลต่างกันอย่างไร โดยเปลี่ยนตัวผู้สังเกตแทนที่จะใช้ผู้ศึกษาวิจัยคนเดียวกันสังเกตตลอด

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่อง “การก่อดัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44” โดยผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย คือ 1) ศึกษาสภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ศึกษาบุคคลที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 และ 3) ศึกษาผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 โดยผู้วิจัยดำเนินการโดยวิเคราะห์เอกสารและเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและได้จัดให้มีการวิพากษ์ผลการสัมภาษณ์ และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา โดยแบ่งการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ส่วนที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ส่วนที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ส่วนที่ 4 ผลการวิพากษ์ตัวแบบการก่อดัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

4.1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.1 สถานการณ์การทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร

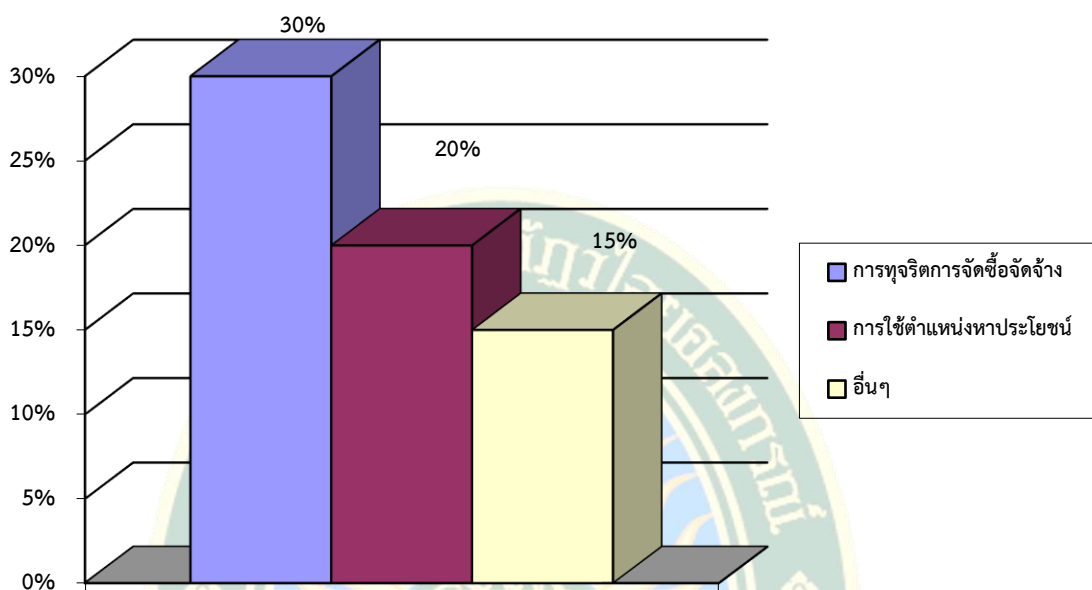
ประเทศไทยในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งหมดรวมถึง 7,852 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,332 แห่ง เทศบาลตำบล 2,233 แห่ง เทศบาลเมือง 179 แห่ง เทศบาลนคร 30 แห่ง กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง

และเมืองพัทยา 1 แห่ง โดย อปท.ทั้งหมดได้รับการจัดสรรงบประมาณราว 1 ใน 4 ของงบประมาณแผ่นดินซึ่งมีวงเงินประมาณ 400,000 ถึง 500,000 ล้านบาทต่อปี

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกตรวจสอบด้วยองค์กรป้องกันการทุจริตหลายหน่วยงานแต่ก็ไม่สามารถที่จะป้องกันการทุจริตได้ครบถ้วนองค์กรเหล่านี้ ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ กระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน

ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะถูกหน่วยราชการต่าง ๆ ถึง 5 หน่วย ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่างเข้มแข็งก็ตามแต่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน อปท. ก็ไม่ประสบผลสำเร็จครบ 100% เพราะปริมาณงานใน อปท. ที่มีเกือบ 8 พันแห่ง ในแต่ละปีปริมาณที่มากมาย สาเหตุการทุจริตมาจากการทำบัญชี การจัดซื้อจัดจ้างมีช่องว่างในด้านการบริหารการเงินและการคลัง อปท. มักจะเลยไม่มีการตรวจสอบตามระเบียบราชการโดยการทุจริตใน อปท.ที่เกิดจากตัวบุคคลผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นบางส่วนได้ใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาประโยชน์ เช่น การเรียกเงินตอบแทนแลกกับตำแหน่งที่สอบบรรจุ การโยกย้าย การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้บุคลากรในท้องถิ่นทั้งผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่น มีญาติหรือพวกพ้องเป็นผู้รับเหมา เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและกลุ่มเครือข่ายอีกสาเหตุมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรมจริยธรรม โดย อปท. ที่มีขนาดเล็กก็มีพนักงานท้องถิ่นที่บรรจุเข้ารับราชการโดยมีวุฒิการศึกษาตั้งแต่ระดับปวช. ผ่านการนิเทศงานน้อยหรือไม่มีความรู้เฉพาะด้านติดพอ ตลอดจนส่วนหนึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายแสดงให้เห็นถึงการไม่มีคุณธรรมและจริยธรรมและปัญหาส่วนหนึ่งของการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งระหว่างนักการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นกลุ่มผลประโยชน์ และนักการเมืองระดับท้องถิ่นกับข้าราชการกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ยังมีความเข้มแข็งมากกว่าพลังในการตรวจสอบของประชาชนและประชาสังคม (หนังสือพิมพ์แนวหน้า, 2562)

ซึ่งจากข้อมูลสถิติการร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) พบว่าปี 2560 เรื่องที่มีการร้องเรียนมากที่สุด 30% คือ ปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง รองลงมา เรื่องการใช้ตำแหน่งหาประโยชน์ 20% เช่น การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ในทุกวงการราชการทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น และ 15% ข้อร้องเรียนอื่น ๆ (สำนักงาน ป.ป.ท., 2561)



ภาพที่ 9 สถิติการร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปี 2560

สำนักข่าวอิสรา www.isranews.org รายงานว่า ศูนย์วิจัยฯ สำนักงาน ป.ป.ช. ระบุว่า การทุจริตที่เกิดขึ้นใน อปท. ที่มีการศึกษาทั้ง 5 รูปแบบ ควรให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลมากที่สุด เพราะเป็นกระบวนการขั้นแรกของการคัดกรองบุคลากรที่มีความซื่อสัตย์/มีความสามารถ มาทำงานในระบอบราชการ เนื่องจากพบว่า มีการทุจริตในการสอบแข่งขัน ซึ่งมีการเรียกรับเงินสูง มีผู้เกี่ยวข้องหลายคน และทำเป็นกระบวนการ ทำให้กระบวนการคัดสรรบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ มีผลให้ได้บุคลากรที่ไม่จิตสำนึกในความซื่อสัตย์สุจริต/ไม่เชื่อในระบบคุณธรรม อันส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่และอาจมีพฤติกรรมเรียกรับผลประโยชน์เป็นลูกโซ่ เพราะต้องการเอาคืนและเห็นว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ทำกันอย่างเป็นปกติของระบบราชการ รวมทั้งอาจนำไปสู่การทุจริตอื่น ๆ ด้วย (สำนักข่าวอิสรา, 2560)

สำหรับการทุจริตในการบริหารงานบุคคลนั้น ศูนย์วิจัยฯ สำนักงาน ป.ป.ช. อธิบายว่า เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ และมักเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน/กระบวนการของการดำเนินการ ตั้งแต่การออกระเบียบเพื่อการแข่งขัน การกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การจ่ายเงินโบนัส ฯลฯ

จากการศึกษาข้อมูลคดีทุจริต พบว่า คดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ที่มีความถี่เกิดขึ้นมากที่สุดคือ การเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งมักจะมีผู้ร่วมกระทำการหลายคน ทั้งฝ่ายคนที่ต้องการได้รับการบรรจุแต่งตั้ง คนกลางที่ช่วยติดต่อและเจ้าหน้าที่ผู้มี

อำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โดยส่วนใหญ่จะมีการยื่นข้อเสนอผ่านคนกลางและมักจะได้รับการสนองจากผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สามารถใช้ช่องทางเพื่อเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้ง่าย

การเรียกรับส่วนแบ่งเงินโบนัสจากพนักงาน ลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าตอบแทนการอนุมัติเบิกจ่าย โดยผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีอำนาจในการอนุมัติเงินโบนัสประจำปี แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถรับเงินส่วนนี้ได้ จึงมีการต่อรองกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้ตนเองได้ผลประโยชน์แลกกับการอนุมัติเงินโบนัส นอกจากกรณี ที่กล่าวมาแล้ว ยังพบว่า การทุจริตในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีหลายรูปแบบ เช่น การละเว้นไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น การแต่งตั้งพนักงานทั้งที่ขาดคุณสมบัติ/ออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานโดยมิชอบ การจ่ายเงินพนักงานทั้งที่ไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่จริง การเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการโดยมิชอบ การไม่พิจารณาลงนามในคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนของพนักงานและการไม่ต่อสัญญาจ้างและยกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นต้น

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป โดยให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีที่มาจากการเลือกตั้งในเรื่องของการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอนการรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถึงแม้ว่าจะมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเข้ามากำกับดูแล แต่การจัดโครงสร้างองค์กรกลางที่กำกับดูแล มีจำนวนมากเกินไป โดยมีถึง 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และ คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก.จังหวัด)

อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างมากประกอบกับองค์กร ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ทำให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ตลอดจนประชาชนที่ต้องการทำงานหรือต้องการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหรือหน่วยงาน จำต้องแสวงหาช่องทางพิเศษเพื่อให้ตนสมประโยชน์โดยการเสนอให้เงินหรือผลประโยชน์แก่ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นแสวงหาประโยชน์จากอำนาจตามกฎหมายของตนในการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จากข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ตลอดจนประชาชน รวมถึงทำให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องตกเป็นเครื่องมือของผู้บริหารท้องถิ่นในการกระทำทุจริตอีกด้วย

จากรูปแบบการทุจริตข้างต้นจะเห็นว่า การทุจริตในการบริหารงานบุคคลนั้น พบมากที่สุดในกรณีการเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งมักจะมีผู้ร่วมกระทำการหลายคน กรณีการเรียกรับส่วนแบ่งในเงินโบนัสจากพนักงานท้องถิ่นของผู้บริหารที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว ก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่มีการทุจริต

ปัญหาสำคัญของการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งมากเกินไป ไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่ดี ดังนั้นคณะผู้วิจัยเห็นว่าหากจะให้การทุจริตในรูปแบบการบริหารงานบุคคลลดลง จำเป็นต้องมีการปรับแก้กฎหมายการบริหารงานบุคคล จัดระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด รวมถึงปรับแก้โครงสร้างองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบให้สามารถปฏิบัติการตรวจสอบได้อย่างจริงจังและเกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับวิธีการการใช้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการทุจริต จากสถิติผลการดำเนินงานชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการซื้อขายตำแหน่ง บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอนเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จำนวน 47 คดี โดยมีลักษณะการกระทำผิดดังต่อไปนี้ (สำนักงาน ป.ป.ช., 2561)

1. เรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือให้บุคคลใดได้เข้าทำงานที่องค์การบริหารส่วนตำบล
2. เรียกรับเงินสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือให้บุคคลใดได้เข้าทำงานเป็นลูกจ้างชั่วคราวขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. เรียกรับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) จากผู้มีสิทธิได้รับขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. เรียกรับหรือยอมจะรับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส)
5. ปลอมเอกสารผลคะแนนด้วยการจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ แล้วนำไปใช้ในการรายงานขอบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและร่วมกันเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบเพื่อช่วยเหลือให้เป็นผู้สอบแข่งขันได้
6. ร่วมกันปลอมเอกสารราชการและใช้เอกสารราชการปลอมหรือร่วมรู้เห็นในการใช้เอกสารราชการปลอมเพื่อให้ผู้สมัครสอบบางรายได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล
7. ไม่ดำเนินการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ให้เป็นพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

8. แก้ไขกระดาษคำตอบในการสอบพนักงานจ้างตำแหน่งคนงานทั่วไป
 9. ร่วมกันเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบเพื่อช่วยเหลือให้ได้รับการบรรจุเป็นลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็ก
 10. เรียกรับเงินจากพนักงานของเทศบาลตำบลเพื่อช่วยเหลือไม่ให้ถูกดำเนินกิจการทางวินัย
 11. มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการให้แก่พนักงานของเทศบาลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 12. ลงลายมือชื่อรับรองแก่ผู้สมัครสอบบางรายในแบบประเมินบุคคลเพื่อพิจารณาค่าความเหมาะสมกับตำแหน่งและอนุญาตผู้สมัครสอบบางรายให้สามารถสมัครสอบคัดเลือกเพื่อเปลี่ยนสายงานเป็นสายงานทั้งที่ผู้สมัครสอบรายดังกล่าวมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน
 13. ร่วมกันเรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือให้ได้โอนย้าย
 14. ไม่บรรจุแต่งตั้งผู้ได้รับคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษไม่ต้องสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานครูส่วนตำบลในตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กที่ได้ขึ้นบัญชีไว้ตามประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล
 15. ร่วมกันเรียกรับเงินจากพนักงานจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นค่าตอบแทนการต่อสัญญาจ้าง
- ในขณะที่ สุรพงษ์ แสงเรณู (2560) กล่าวว่า รูปแบบการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถจำแนกออกได้ 3 วิธี คือ
1. การเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่น จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารคำพิพากษาและที่ข้อมูลความผิดในการบริหารส่วนบุคคลเป็นวิธีที่ทำกันอย่างกว้างขวางเป็นการตอบแทนของการแลกเปลี่ยนประโยชน์ในกระบวนการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งมูลค่าของเงินหรือผลประโยชน์ก็จะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่น คือ
 - 1.1 ตำแหน่งและอัตรา โดยเฉพาะตำแหน่งที่เริ่มต้นระดับ 3 ก็จะมีการกำหนดวงเงินเพื่อแลกกับการทุจริตที่สูงกว่าระดับสายงานระดับ 1 หรือระดับ 2 อีกทั้งจำนวนอัตราก็เป็นตัวกำหนดอัตรการแข่งขันและจำนวนเงินเพื่อการทุจริตประพฤติมิชอบโดยยังมีจำนวนน้อยการแข่งขันทันทีจะสูงเช่นเดียวกันกับจำนวนเงินที่จะสูงตามไปด้วย หรือที่รู้จักกันว่าซีละแสนนั่นเอง
 - 1.2 ขั้นตอนกระบวนการที่ทำการทุจริต โดยในการเรียกรับเงินเพื่อบรรจุแต่งตั้งก็จะมีจำนวนเงินที่สูงกว่าในกระบวนการอื่น เนื่องจากมีหลายขั้นตอนและมีเกณฑ์ที่ชัดเจนทำให้ยากต่อการทุจริตจึงทำให้มีการกำหนดจำนวนเงินไว้สูงกว่ากระบวนการอื่น นอกจากนี้ยังมีลักษณะการช่วยให้สอบผ่านเพื่อขึ้นบัญชีเพียงอย่างเดียว หรือช่วยให้สอบผ่านในลำดับต้น ๆ ของบัญชีผู้สอบ

ได้ และสุดท้ายคือช่วยตั้งแต่การสอบไปจนถึงได้บรรจุแต่งตั้ง ซึ่งทั้ง 3 กรณีนี้ก็จะมีความแตกต่างกัน โดยจำนวนเงินก็จะอยู่ที่หลักหมื่นถึงหลักแสนตามแต่กระบวนการ และขั้นตอน

1.3 จำนวนคน ในที่นี้หมายถึงจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานบุคคล และจำนวนผู้ที่เสนอเงินเพื่อแลกกับการบรรจุแต่งตั้งบุคคลหลายกลุ่ม อีกทั้งการบรรจุแต่งตั้งก็เป็นการสร้างความมั่นคงในชีวิตการทำงานในระบบราชการ ซึ่งก็มีผู้ที่ยินดีเสนอเงินหรือผลประโยชน์จำนวนมากให้กับผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อแลกกับการได้บรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น และ

1.4 ความสัมพันธ์กับผู้บริหารท้องถิ่น โดยจะมีการเรียงลำดับความสัมพันธ์จากครอบครัว เครือญาติ ฐานเสียง กลุ่มผลประโยชน์และสุดท้ายคือบุคคลทั่วไป นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่มีผลต่อจำนวนเงินอีก ทั้งระยะทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภูมิลำเนาของพนักงานส่วนท้องถิ่นก็มีผลต่อจำนวนเงิน เนื่องจากผู้บริหารบางคนมองว่าถ้าอยู่ใกล้หรืออยู่ในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนา ก็จะมีจำนวนมาก เครือข่ายระบบอุปถัมภ์ก็มีส่วนโดยหากมีความใกล้ชิดกับผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นกลุ่มฐานคะแนน ของผู้บริหารท้องถิ่นก็จะมีมูลค่าไม่สูงมาก

2. การบังคับ/ข่มขู่ จากข้อมูลเอกสารจากคำพิพากษาชี้ให้เห็นว่ามีผู้บริหารท้องถิ่น มีการใช้อำนาจในการบังคับและข่มขู่พนักงานส่วนท้องถิ่น บังคับให้พนักงานส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ ตามคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นไม่เช่นนั้นก็จะถูกประเมิน หรือการตั้งกรรมการสอบสวน บังคับให้มีการโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะขัดคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่น และทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องกลายเป็นคนที่จะต้องทำการทุจริตต่อหน้าที่ในการปฏิบัติราชการอย่างเลี่ยงไม่ได้ โดยพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องหาทางให้การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารสามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น อย่างกรณี การที่ผู้บริหารท้องถิ่นให้มีการออกหนังสือเพื่อขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ทั้งที่พนักงานส่วนท้องถิ่นรู้ เป็นอย่างดีว่าการขอใช้บัญชีเพื่อบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่ผู้บริหารแจ้งให้ออกหนังสือขอใช้บัญชีนั้น เป็นกรอบอัตราตำแหน่งที่มีพนักงานส่วนท้องถิ่นดำรงตำแหน่งอยู่ และยังไม่มีการปรับปรุงแผน อัตรากำลังและกรอบอัตราตำแหน่ง ซึ่งเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ของพนักงาน ส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ 318/2558)

3. การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ ในการลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ โดยการดำเนินการทางวินัยนั้นมีสองอย่าง คือ การผิดวินัยไม่ร้ายแรง องค์กรประกอบนี้เป็นองค์ประกอบที่เสริมให้ความมั่นคงของการทุจริตประพฤติมิชอบยังคงอยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามหลักแล้วการดำเนินการวินัยและการลงโทษเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการกระทำทุจริต แต่จากการศึกษาพบว่า ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีการทุจริตในกระบวนการ ดังกล่าว เช่น การลงโทษที่ไม่มีความเหมาะสม การปล่อย

ระยะเวลาในการดำเนินการสอบสวน และพิจารณาโทษมากเกินไป หรือการตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้กระทำการทุจริตประพฤติมิชอบจากความผิดที่ร้ายแรงไปจนถึงไม่มีความผิดก็สามารถทำได้โดยอาศัยระบบอุปถัมภ์ จนทำให้เกิดค่านิยมที่ไม่กลัวต่อการดำเนินการทางวินัยหรือการลงโทษ ทางวินัยอีกต่อไป

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับข้อร้องเรียน คดี ที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

“.....ข้อร้องเรียนนั้นน่าจะมีมาก ไม่เช่นนั้นทาง คสช. คงไม่มีการออกนโยบายนี้ ออกมา ข้อร้องเรียนส่วนใหญ่ที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ ก็จะเป็นในเรื่องของการทุจริตในการสอบแข่งขัน การร้องเรียนความไม่ได้รับความเป็นธรรมในการโยกย้ายหรือการพิจารณาความดีความชอบ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ของผู้บริหารท้องถิ่น (เด็กใครเด็กมัน)....”

“.....ข้อร้องเรียนคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล โดยส่วนใหญ่เป็นการ ร้องเรียนเรื่องการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคล เช่น การขาดคุณสมบัติในการบรรจุและ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ขัดผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจที่ไม่สามารถให้ความเป็น ธรรม และไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์.....”

“.....ผลของนโยบายจะมีการกระทำความผิดน้อยลงเพราะผู้กระทำความผิดกลัว กฎหมายมากขึ้นแต่ในกระบวนการในการพิจารณาถึงเกิดความล่าช้ายังไม่เห็นผลได้อย่างรวดเร็วที่จะ ทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ ในทำนองเดียวกัน.....”

“.....ข้อร้องเรียนส่วนใหญ่ น่าจะเป็นเรื่องของการสั่งย้ายข้าราชการโดยไม่เป็น ธรรม การประเมินผลการเลื่อนขั้นไม่เป็นธรรม ซึ่งจะเห็นจากข่าวในหลาย ๆ พื้นที่”

“.....ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง และ ปปช. มีจำนวนบุคลากรจำนวนจำกัด ทำให้การ แก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนในบางครั้งก็ล่าช้าทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ค่อยเกรงกลัว”

“.....ข้อร้องเรียนก็จะเป็นเรื่องที่เคยมีคือ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ไม่เป็นไป ตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมาย การโยกย้ายโดยไม่เป็นธรรม และการเรียกรับเงินในกรณี สอบแข่งขัน.....”

“.....ข้อร้องเรียนคดีต่าง ๆ ที่ผ่านศาลปกครองและ ปปช. รอพิจารณามี จำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน.....”

“.....เป็นข้อร้องเรียนที่มีประเด็นเกิดจากการเรียกรับผลประโยชน์ในการ สอบแข่งขันหรือการโยกย้ายตำแหน่ง และการใช้อำนาจของผู้บริหารที่ไม่เป็นธรรม.....”

“.....ข้อร้องเรียนหรือคดี หลัก ๆ ที่ผ่านศาลปกครองหรือ ปปช. ก็จะเป็นในเรื่องการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ระบบอุปถัมภ์ การเรียกร้องผลประโยชน์ การไม่เป็นธรรมในการพิจารณาโยกย้าย เป็นต้น.....”

จากผลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นข้อร้องเรียน คดี ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1. การทำทุจริตและการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่
2. การทุจริตในการสอบแข่งขัน
3. การร้องเรียนความไม่ได้รับความเป็นธรรมในการโยกย้ายหรือการพิจารณาความดีความชอบ
4. การใช้ระบบอุปถัมภ์ของผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับวิธีการการใช้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการทุจริต มีดังนี้

“.....โดยหลักการทุจริตเกิดจากคนที่มีอำนาจ การสั่งการ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการ ส่วนใหญ่จะเป็นนักการเมืองและข้าราชการ รูปแบบขององค์คณะที่เป็นคณะกรรมการ ซึ่งทุกส่วนมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องทั้งหมด.....”

“.....การใช้อำนาจด้านการบริหารงานบุคคล จะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานนั้น ๆ เป็นผู้สั่งการ ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามนโยบาย ส่วนของวิธีการจะเป็นในส่วนองแทรกแซงกระบวนการบริหารงานบุคคล และผู้ที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานนั้น ๆ.....”

“.....วิธีการนั้นมีหลากหลายวิธีไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นในการเรียกรับผลประโยชน์จากผู้เข้ารับการแข่งขัน ผู้ที่ต้องการโยกย้าย ซึ่งส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นจะไม่ได้ดำเนินการโดยตรงแต่จะเป็นการสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการอย่างลับ ๆ”

“.....วิธีการในการทุจริตนั้นมีมากมายหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการเรียกรับเงินเพื่อให้ได้บรรจุเข้ารับตำแหน่ง การโอนย้าย หรือเลื่อนตำแหน่งการออกข้อสอบก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่สามารถทำได้ซึ่งอันนี้จะเกี่ยวข้องทั้งผู้ออกข้อสอบและผู้ที่เกี่ยวข้องเรียกรับเงินและที่เห็นได้ชัดมากซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในสอบแข่งขันสามารถทำได้ง่ายที่สุดคือการใช้คะแนนสัมภาษณ์ซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยทั่วไปแล้วจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งการหรือผู้บริหารระดับสูงไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้อง”

“.....การดำเนินการต้องมีกระบวนการอาจจะจำเป็นต้องอาศัยคณะกรรมการสอบและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเข้ามาเป็นเครือข่ายร่วมด้วยซึ่งมีความละเอียดอ่อน ข้าราชการทุจริตเข้ามาเกี่ยวข้องมาก กฎหมาย ระเบียบ มีช่องว่างเยอะ และผลประโยชน์จากการทุจริตมีมาก.....”

“.....มันต้องการใช้องค์ประกอบของโครงสร้างของข้อกฎหมายว่าเขาให้ใครมีอำนาจในการดำเนินการ กระบวนการคนที่ใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองทำให้หน้าที่เป็นนิติบุคคล และมีการออกคำสั่ง มีคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการออกข้อสอบ คณะกรรมการควบคุมการสอบ มันมีโอกาสเกิดการทุจริตได้ในทุกกระบวนการทุกขั้นตอน รวมไปถึงมหาวิทยาลัยที่ออกข้อสอบ หรือผู้ที่เข้าสอบไปรับรู้ร่วมกันกับคนที่มีความสามารถถึงข้อสอบส่งข้อสอบแล้วมีการเรียกรับเงิน สรุปแล้วตัวการก็จะอยู่ในโครงสร้างอำนาจนั้น ๆ”

“.....วิธีการมันก็มีหลากหลายวิธีการ เช่น การสอบทั่วไป (การสอบลูกจ้าง) มีการสอบข้อเขียนสอบสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ก็จะใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่วนการสอบแข่งขันเท่าที่เราเห็นและมีการยกเลิกบัญชีไป การดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนที่คณะกรรมการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ ปรากฏว่าในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้ดำเนินการให้ครบตามกระบวนการ หรือการไปรู้กันกับมหาวิทยาลัยที่ออกข้อสอบ เป็นต้น.....”

“.....ข้อร้องเรียนหรือคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องการสอบบรรจุแข่งขันบรรจุตำแหน่ง การพิจารณาโยกย้าย ที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหารในระดับท้องถิ่นที่ได้.....”

“.....วิธีการมักจะมีผู้ร่วมกระทำการหลายคน ทั้งฝ่ายคนที่ต้องการได้รับการบรรจุแต่งตั้ง คนกลางที่ช่วยติดต่อและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โดยส่วนใหญ่จะมีการยื่นข้อเสนอผ่านคนกลางและมักจะได้รับการสนองจากผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สามารถใช้ช่องทางเพื่อเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้ง่าย.....”

“.....การทุจริตในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีหลายรูปแบบ เช่น การละเว้นไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น การแต่งตั้งพนักงานทั้งที่ขาดคุณสมบัติ/ออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานโดยมิชอบ การจ่ายเงินพนักงานทั้งที่ไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่จริง การเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการโดยมิชอบ การไม่พิจารณาลงนามในคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานและการไม่ต่อสัญญาจ้างและยกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นต้น.....”

“.....สำหรับการทุจริตในการบริหารงานบุคคลนั้น เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ และมักเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน/กระบวนการของการดำเนินการ ตั้งแต่การออกระเบียบเพื่อการสอบแข่งขัน การกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การจ่ายเงินโบนัส เป็นต้น”

“.....วิธีการที่กระทำกันนั้นมีมาก ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การเรียกรับผลประโยชน์จากการสอบแข่งขันหรือสอบเลื่อนตำแหน่ง โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นหรือข้าราชการท้องถิ่น และส่วนกลางที่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารงานบุคคล.....”

“.....น่าจะเป็นการเอื้อผลประโยชน์ในการรับบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้อง.....”

“.....วิธีการส่วนใหญ่เป็นการร่วมมือกระทำความผิดหลายส่วนไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น แม้กระทั่งหน่วยงานที่ออกข้อสอบ เป็นการร่วมกันหลายฝ่ายถึงจะดำเนินการได้”

“.....ผู้บริหารร่วมมือกับข้าราชการท้องถิ่นระดับปลัดหรือผู้อำนวยการ ถึงจะสามารถดำเนินการทุจริตได้.....”

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นข้อร้องเรียน คดี ที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริตประมุขที่มีขอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีการการใช้ อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการทุจริต มีดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบว่า ข้อ ร้องเรียน คดี ที่เกี่ยวข้องกับ การทำทุจริตและการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ โดยวิธีการใช้อำนาจ หน้าที่ของท้องถิ่นในการทุจริต เป็นลักษณะทำเป็นกระบวนการคนที่มีอำนาจ การสั่งการ ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการ ส่วนใหญ่จะเป็นนักการเมืองและข้าราชการ รูปแบบขององค์คณะที่เป็น คณะกรรมการ ซึ่งทุกส่วนมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้อง

2. ตัวแทนหน่วยงานส่วนกลาง พบว่า ข้อร้องเรียนมีทั้งเรื่องของการทุจริตในการ สอบแข่งขัน การร้องเรียนความไม่ได้รับความเป็นธรรมในการโยกย้ายหรือการพิจารณาความดี ความชอบ โดยการใช้ระบบอุปถัมภ์ของผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนวิธีการนั้นมีหลากหลายวิธีไม่ว่าจะเป็น การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นในการเรียกรับผลประโยชน์ ซึ่งโดย ส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นจะการสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการอย่างลับ ๆ

3. ตัวแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น พบว่า ข้อร้องเรียนคดีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบ การโยกย้ายโดยไม่เป็นธรรม และการเรียกรับเงินในกรณีสอบแข่งขัน เป็นต้น โดย วิธีการในการทุจริตมีหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการเรียกรับเงินจากการบรรจุเข้ารับตำแหน่ง การ โอนย้าย หรือเลื่อนตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น และการกระทำเป็นเครือข่ายทั้งผู้ออกข้อสอบและ ผู้ที่เกี่ยวข้องเรียกรับเงิน มีการดำเนินการที่เป็นกระบวนการหลายฝ่ายที่มีการร่วมมือกัน

สภาพการณ์และสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประมุขที่มี ขอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

1. ข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร

จากข้อมูลการทุจริตในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ศูนย์วิจัยฯ สำนักงาน ป.ป.ช. อธิบายว่า เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ และมักเกิดขึ้นในทุกชั้นตอน/กระบวนการของการดำเนินการ ตั้งแต่การออกระเบียบเพื่อการสอบแข่งขัน การกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การจ่ายเงินโบนัส ฯลฯ จากการศึกษาข้อมูลคดีทุจริต พบว่า คดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ที่มีความถี่เกิดขึ้นมากที่สุดคือ การเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งมักจะมีผู้ร่วมกระทำการหลายคน ทั้งฝ่ายคนที่ต้องการได้รับการบรรจุแต่งตั้ง คนกลางที่ช่วยติดต่อและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โดยส่วนใหญ่จะมีการยื่นข้อเสนอผ่านคนกลางและมักจะได้รับการสนองจากผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สามารถใช้ช่องทางเพื่อเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้ง่าย ส่วนการเรียกรับส่วนแบ่งเงินโบนัสจากพนักงาน ลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าตอบแทนการอนุมัติเบิกจ่าย โดยผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีอำนาจในการอนุมัติเงินโบนัสประจำปี แต่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถรับเงินส่วนนี้ได้ จึงมีการต่อรองกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้ตนเองได้ผลประโยชน์แก่การอนุมัติเงินโบนัส นอกจากกรณี ที่กล่าวมาแล้ว ยังพบว่า การทุจริตในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังมีหลายรูปแบบ เช่น การละเว้นไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น การแต่งตั้งพนักงาน ทั้งที่ขาดคุณสมบัติ/ออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานโดยมิชอบ การจ่ายเงินพนักงานทั้งที่ไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่จริง การเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการโดยมิชอบ การไม่พิจารณาลงนามในคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานและการไม่ต่อสัญญาจ้างและยกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นต้น (สำนักงาน ป.ป.ช., 2561)

สำหรับปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป โดยให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีที่มาจากการเลือกตั้งในเรื่องของการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอนการรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถึงแม้ว่าจะมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเข้ามากำกับดูแล แต่การจัดโครงสร้างองค์กรกลางที่กำกับดูแล มีจำนวนมากเกินไป โดยมีถึง 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และ คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก.จังหวัด) อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอยู่

อย่างมากประกอบกับองค์กร ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ทำให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ตลอดจนประชาชนที่ต้องการทำงานหรือต้องการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหรือหน่วยงาน จำต้องแสวงหาช่องทางพิเศษเพื่อให้ตนสมประโยชน์โดยการเสนอให้เงินหรือผลประโยชน์แก่ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นแสวงหาประโยชน์จากอำนาจตามกฎหมายของตนในการเรียกเก็บเงิน หรือผลประโยชน์จากข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ตลอดจนประชาชน รวมถึงทำให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องตกเป็นเครื่องมือของผู้บริหารท้องถิ่นในการกระทำทุจริตอีกด้วย

สำหรับการทุจริตในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นข่าวโด่งดังนั้น คือ กรณีการจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลใน อ.เมือง จ.มหาสารคาม ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวน กรณี ก.อบต. มหาสารคาม ใน อ.เมือง จ.มหาสารคาม ระหว่างปี 2556-2557 โดยพบว่า การจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลมีการเปลี่ยนคะแนนผู้สอบได้ และมีการปลอมลายเซ็นมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดสอบ มีผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายก อบต. ในพื้นที่ อ.เมืองมหาสารคาม รวมถึงอาจารย์ประจำจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และท้องถิ่นจังหวัดเกี่ยวข้องรวม 34 รายและนอกเหนือจาก จ.มหาสารคาม แล้ว ยังมีอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายจังหวัด ที่มีพฤติการณ์ใกล้เคียงกับในพื้นที่ จ.มหาสารคาม โดยพบว่า มีการทำหนังสือขอใช้บัญชีเพื่อบรรจุพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งต่าง ๆ ถึงสำนักงานท้องถิ่น โดยระบุชื่อและลำดับที่ของผู้สอบขึ้นบัญชีบางราย ให้ถูกแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ซึ่งถูกกล่าวหาว่าไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ โดยเท่าที่ตรวจสอบพบขณะนี้ มีประมาณ 73 แห่ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยมีทั้งตำแหน่ง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และข้าราชการใน อบต. เป็นต้น จังหวัดที่ดำเนินการลักษณะเดียวกับพื้นที่ อ.เมือง จ.มหาสารคาม หลายจังหวัดทั่วประเทศ เช่น จ.ลพบุรี และพื้นที่อื่น ๆ ในภาคกลาง และตะวันออกเฉียงเหนือ โดย ผอ.ป.ป.ช. ประจำจังหวัดตรวจสอบ พบว่า ในการจัดสอบมีการใช้โมเดลเดียวกับ อ.เมือง จ.มหาสารคาม คือ การปลอมคะแนนผลสอบของผู้เข้าสอบได้ โดยจะขยายผลการไต่สวนเพิ่มเติมต่อไป ซึ่ง ป.ป.ช. มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ขึ้นมาตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว

ย้อนกลับไป ได้มีเรื่องราวเรียนเกี่ยวกับการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล จำนวน 31 อบต. โดยแบ่งเป็นใช้ “มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์” เป็นหน่วยงานกลาง จำนวน 19 แห่ง และใช้ “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” เป็นหน่วยงานกลาง จำนวน 12 แห่ง จากกระบวนการสอบของทางจังหวัด ก็ทำให้มีกระบวนการที่ถูกกล่าวหาว่า มีการทำ

กันเป็นเครือข่าย ระบุว่า มีการแก้ไขกระดาษคำตอบ ส่งผลคะแนนที่ไม่ตรงตามจริงให้ อบต. นำไปประกาศรายชื่อผู้สอบผ่าน จากนั้นกลายเป็นว่า “คนสอบไม่ผ่านได้บรรจุ ส่วนคนสอบผ่านกลับไม่ได้บรรจุ” เฉพาะที่ อบต. แวงน่าง พบว่า มีการทุจริต ปลอมแปลงเอกสารประกาศผลคะแนนการสอบ ภาค ก. และภาค ข. โดยการปลอมแปลงลายมือชื่อและดวงตราประทับของ มรภ.กาฬสินธุ์ ซึ่งกรณีนี้ มีการร้องศาลปกครองชั้นต้น จ.ขอนแก่น และศาลฯ มีคำสั่งให้เพิกถอนบัญชีรายชื่อผู้สอบได้

ซึ่งจากรายงานโดยในเอกสารที่ ป.ป.ช. เผยแพร่ได้สรุปผลสอบดังกล่าวมา 2 กรณี ได้แก่ (สำนักงาน ป.ป.ช., 2561)

1. กรณีการสอบแข่งขันในปี 2557 มีมหาวิทยาลัยราชภัฏ (มรภ.) กาฬสินธุ์ และมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย จ.ขอนแก่น เป็นหน่วยงานกลางในการจัดสอบ แบ่งเป็น

1.1 มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ จัดสอบให้กับ อบต. 19 แห่ง มีผู้สมัครสอบ 1,421 คน มีผู้สอบได้ 422 คน ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล 167 คน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ตรวจสอบกับคะแนนของ มรภ.กาฬสินธุ์ พบว่า มีผู้สอบผ่านซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลเพียง 1 คน และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) มีมติเพิกถอนคำสั่งบรรจุพนักงานส่วนตำบลทั้ง 19 แห่ง และให้ประกาศผลคะแนนใหม่ตามผลคะแนนของ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ แล้ว

1.2 มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย จ.ขอนแก่น จัดสอบให้กับ อบต. 12 แห่ง มีผู้สมัครสอบ 510 คน มีผู้สอบได้ 236 คน และมีการบรรจุพนักงานส่วนตำบลไปแล้ว 101 คน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ตรวจสอบ พบว่า ข้อมูลของมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยมีผู้สอบผ่านซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเพียง 4 คน

2. กรณีการสอบแข่งขันในปี 2556 มี มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ เป็นหน่วยงานกลางในการจัดสอบจำนวน 10 แห่ง พบว่า มีการประกาศผลสอบผู้สอบแข่งขันได้ 267 คน บรรจุไปแล้ว 101 คน แต่เมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงกับผลคะแนนของ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ พบว่า มีผู้สอบผ่านเกณฑ์ได้บรรจุเพียง 85 คนขณะที่ อบต. แวงน่าง พบว่า มีการทุจริต ปลอมแปลงเอกสารประกาศผลคะแนนการสอบภาค ก. และภาค ข. โดยการปลอมแปลงลายมือชื่อและดวงตราประทับของมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ซึ่งกรณีนี้มีการร้องศาลปกครองชั้นต้น จ.ขอนแก่น และศาลฯ มีคำสั่งให้เพิกถอนบัญชีรายชื่อผู้สอบได้ โดยปัจจุบัน อบต.แวงน่าง ดำเนินการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดอยู่ส่วนอีก 9 แห่ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ร้องขอผลคะแนนการสอบแข่งขันไปที่ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ และ อบต. ทั้ง 9 แห่ง มาดำเนินการตรวจสอบและเปรียบเทียบกันแล้ว ปรากฏว่า มี อบต. จำนวน 8 แห่ง มีผลคะแนนไม่ตรงกัน และบางรายขาดสอบ แต่ปรากฏรายชื่อเป็นผู้สอบได้ โดยกรณีนี้ ได้ส่งรายงานผลการตรวจสอบให้กับ ก.อบต. กลางกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งบรรจุพนักงานส่วนตำบลของ อบต. ทั้ง 8 แห่ง แล้ว

ทั้งหมดคือที่มาที่ไป และความผิดปกติต่าง ๆ ในการสอบบรรจุพนักงานส่วนตำบลใน อบต. 31 แห่งของจังหวัดมหาสารคาม

ต่อมา ได้มีการรายงานผลการสอบสวนไปยังคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.กลาง) กระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่กับผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้อง และรายงานไปยัง พล.อ.ไพบูลย์ คุ้มฉายา รมว.ยุติธรรม ในฐานะรองประธาน คตช. พิจารณาลงโทษทางปกครองกับผู้บริหาร อบต. ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด จนมีการใช้ ม.44 ของหัวหน้า คสช.

ผู้ถูกกล่าวหาใน “จังหวัดมหาสารคาม” มีรายชื่อถึง 32 ราย เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามคำสั่งฯ ให้ผู้มีรายชื่อในกลุ่มที่ 3 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบัญชีแนบท้ายคำสั่งนี้ ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราวโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนนอกจากนี้ ยังโยงไปถึง กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารสถานศึกษา คือ นายอร่าม ศิริพันธ์ หัวหน้าภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกลุ่มที่ 4 ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ นายยุทธเดช พลอยสังวาลย์ ท้องถิ่นจังหวัดนครพนม ซึ่งในอดีตเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จ.มหาสารคาม

จากกรณีดังกล่าว ทำให้ วันที่ 24 ธันวาคม 2558 มีมติ ก กลาง ให้ อบต.ทั่วประเทศ “ห้ามเปิดสอบชั่วคราว” ในการประชุมครั้งที่ 12 /2558 “มีมติห้าม อบต.ทั่วประเทศ ห้ามเปิดสอบแข่งขันเพื่อสรรหาบุคคลเข้ารับราชการใน อบต. ไม่เกี่ยวกับการสอบภายใน เลือกคัดเลือก เปลี่ยนสายงาน ฯลฯ ที่สามารถดำเนินการได้ตามประกาศหลักเกณฑ์ที่มีตามปกติ” ซึ่งคำสั่งออกโดย “นายชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม” รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด) ระบุว่าตามที่คณะกรรมการฯ ได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการสอบแข่งขัน พ.ศ. 2558 เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โปร่งใส บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและเป็นการป้องกันการทุจริต โดยได้ขอความร่วมมือคณะกรรมการ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด เข้มงวดกวดขันในการกำกับดูแลการดำเนินการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดแล้ว

ซึ่งกรณีนายก อบต. 32 แห่งถูกสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นเรื่องพั้วพันทุจริตจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล จำนวน 31 แห่ง เมื่อปี 2557 โดย มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ จัดสอบให้ 19 อบต. ส่วนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดสอบให้ 12 อบต. ภายหลังจากประกาศผลการสอบมีการร้องเรียนว่ามีการทุจริตเรียกเงินจากผู้สมัครสอบรายละ 5-7 แสนบาท ทำให้ นายชยวุธ จันทร ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามในขณะนั้น ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนเรื่องนี้ และพบว่ามีมูลโดยสนามสอบมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ พบหลักฐานสำคัญ คือ ผลคะแนนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ และผลประกาศของ อบต. 19 แห่ง

ปรากฏว่าผลคะแนนไม่ตรงกัน เนื่องจากคะแนนของมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ มีผู้สอบผ่านเกณฑ์ 60% เพียง 1 คน เท่านั้น เป็นการปลอมผลคะแนน ซึ่ง อบต.ทั้ง 19 แห่ง มีการขึ้นบัญชีผู้สอบผ่านเกณฑ์ถึง 422 คน นี่คือหลักฐานที่มัดแน่น เพราะคณะกรรมการสอบสวนยึดหลักฐานจากทางมหาวิทยาลัยเป็นหลักส่วนการสอบสวนการทุจริตสนามสอบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จากการสอบถามผลคะแนนไปทางมหาวิทยาลัยฯ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับผลสอบ อบต. ผลคะแนนตรงกันหมด แต่จากการตรวจกระดาษข้อสอบซึ่งใช้ดินสอ พบพิรุณมากมาย อาทิ นอกจากจะมีรอยรอยการลบแก้ไขแล้ว ข้อที่ถูกแก้ไขยังตอบถูกหมด ส่วนข้อผิดก็จะผิดเหมือน ๆ กัน เมื่อตรวจสอบข้อมูลศูนย์คอมพิวเตอร์จากทางศูนย์บริการการศึกษาจุฬาฯ ความจริงจึงปรากฏว่าเป็นการตรวจด้วยเครื่องและปรากฏว่ามีผู้สอบผ่านเพียง 4 คนเท่านั้น แต่มีการขึ้นบัญชีผู้สอบผ่านถึง 236 คน การทุจริตที่สนามนี้มีการนำผลที่ได้จากคอมพิวเตอร์ทิ้งไปแล้วเขียนปลอมคะแนนขึ้นใหม่ ใส่ชื่อบุคคลตามใบสั่งว่าสอบผ่านเกณฑ์ 60% ทั้งนี้ นายไกรสร กองฉลาด อดีตรอง ผวจ.มหาสารคาม ประธานคณะกรรมการสอบสวน เคยประเมินว่ามีการเรียกเงินค่าตอบแทนเฉลี่ยรายละ 5 แสนบาท จากที่มีการขึ้นบัญชีสอบผ่านเกณฑ์กว่า 600 คน วงเงินกว่า 300 ล้านบาท นับเป็นเม็ดเงินก้อนโตเป็นภัยต่อสังคมเพราะบรรดาผู้ปกครองเด็กก็อยากให้บุตรหลานมีงานทำก็ไปกู้ยืมมาหรือนำหลักทรัพย์ไปจำนองเพื่อจะได้เงินมา สำหรับผู้สอบผ่านเกณฑ์ 4 คน ก็จะเสียยาโดยประกาศผลสอบตามความเป็นจริง และบรรจุให้ทำงานต่อไปแต่อยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการ

สำหรับในการจัดสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุดรธานี เมื่อปี พ.ศ. 2557 แบ่งสถานศึกษาที่เป็นหน่วยงานกลางผู้รับผิดชอบในการสอบ 3 แห่ง ประกอบด้วย วิทยาลัยการอาชีพกุมภวาปี โรงเรียนเลิงถ่อนโนนสมบูรณ์ และโรงเรียนอนุบาลประจักษ์ศิลปาคม ซึ่งมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการคัดเลือกหน่วยงานกลางและวิธีการดำเนินการสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุดรธานี จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดอื่น ๆ ไม่โปร่งใสทำให้เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2558 คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบกระบวนการสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบล

ซึ่งวันที่ 15 กรกฎาคม 2558 สำนักงาน ก.อบต. ได้มีหนังสือ ที่ มท 0809.8/48 เรื่อง พิจารณาผลการตรวจสอบกระบวนการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี มีใจความว่า ก.อบต. ในการประชุมครั้งที่ 6/2558 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2558 ได้พิจารณาผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการฯ แล้วมีมติ ดังนี้

1. วิทยาลัยการอาชีพกุมภวาปี เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบล 5 แห่ง จำนวน 142 ตำแหน่ง 147 อัตรา สรุปได้ว่า ดำเนินการตามมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2555

2. โรงเรียนเลิงถ่อนโนนสมบูรณ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบล 14 แห่ง จำนวน 142 ตำแหน่ง 147 อัตรา สรุปได้ว่า การดำเนินการของโรงเรียนเลิงถ่อนโนนสมบูรณไม่เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไป จึงทำให้การประกาศผลสอบขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 14 แห่ง ที่โรงเรียนเลิงถ่อนโนนสมบูรณเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขันเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. โรงเรียนอนุบาลประจักษ์ศิลปาคม เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขันขององค์การบริหารส่วนตำบล 5 แห่ง จำนวน 36 ตำแหน่ง 37 อัตรา สรุปได้ว่า การดำเนินการของโรงเรียนอนุบาลประจักษ์ศิลปาคมไม่เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไป จึงทำให้การประกาศผลสอบขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 แห่ง ที่โรงเรียนอนุบาลประจักษ์ศิลปาคมเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขันเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 วรรคสอง ประกอบมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีมติเพิกถอน มติ ก.อบต. จังหวัดอุดรธานี ในการประชุมครั้งที่เห็นชอบการบรรจุแต่งตั้งบุคคล และพนักงานส่วนท้องถิ่นที่โรงเรียนเลิงถ่อนโนนสมบูรณ และโรงเรียนอนุบาลประจักษ์ศิลปาคม เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดอุดรธานีข้างต้น เฉพาะวาระที่ให้ความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งหรือวาระที่แต่งตั้งบุคคลผู้ขอใช้บัญชีการสอบแข่งขันที่มีข้อนั้น เป็นผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคำสั่งให้บุคคลผู้สอบแข่งขันได้ที่โรงเรียนเลิงถ่อนโนนสมบูรณ และโรงเรียนอนุบาลประจักษ์ศิลปาคม เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขัน ออกจากราชการโดยพลัน โดยความเห็นชอบของ ก.อบต.จังหวัดอุดรธานี สำหรับกรณีพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีการรับรองบัญชีสอบแข่งขันได้ นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ขอใช้บัญชีจากผู้สอบแข่งขันได้ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไป ย่อมมีหน้าที่ยกเลิกคำสั่งในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีการรับรองบัญชีกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันกับตำแหน่งที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งโดยพลัน โดยความเห็นชอบของ ก.อบต. จังหวัด แล้วแต่กรณี แล้วรายงานผลการดำเนินการให้สำนักงาน ก.อบต. ทราบ ภายในวันที่ 7 สิงหาคม 2558 เพื่อจะได้นำเข้าแจ้งในที่ประชุมต่อประธาน ก.อบต. (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) และ ก.อบต. ทราบ

ต่อมาวันที่ 27 กรกฎาคม 2558 คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี (ก.อบต.จังหวัดอุดรธานี) ประชุมครั้งที่ 7/2558 วาระที่ 5.22 เรื่อง การพิจารณาผลการตรวจสอบกระบวนการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี ที่ประชุมเห็นชอบ ดำเนินการตามมติ ก.อบต. ครั้งที่ 6/2558 เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2558 โดยให้พนักงานส่วนตำบลที่ ก.อบต. จ.อุดรธานี ในการประชุมเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่โรงเรียนเลิงถ่อนโนนสมบูรณ และโรงเรียนอนุบาลประจักษ์ศิลปาคม เป็นผู้รับผิดชอบในการ

สอบแข่งขันเป็นพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดอุดรธานี เฉพาะวาระที่ให้ความเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้ง หรือวาระที่แต่งตั้งบุคคลผู้ขอใช้บัญชีการสอบแข่งขันที่มีชื่อนี้ พ้นจากตำแหน่ง และเป็นผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคำสั่งให้บุคคลผู้สอบแข่งขันได้ ที่โรงเรียนเลิงถ่อนโนนสมบูรณ์ และโรงเรียนอนุบาลประจักษ์ศิลปาคม เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขัน ออกจากราชการโดยพลัน สำหรับกรณีพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีการรับรองบัญชีสอบแข่งขันได้ นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ขอใช้บัญชีจากผู้สอบแข่งขันได้ที่ไม่เป็นตามมาตรฐานทั่วไป ย่อมมีหน้าที่ยกเลิกคำสั่งในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่มีการรับรองบัญชีกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันกับตำแหน่งที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งโดยพลัน

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และบุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับสภาพการณ์และสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 มีดังนี้

“..... สภาพการณ์หรือสาเหตุของที่มาของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ว่า มาตรา 44 เป็นเรื่องของ คสช. ในส่วนการบริหารงานบุคคล สาเหตุน่าจะมีปัญหาหากพอสมควร ในส่วนของการทุจริตน่าจะเป็นเรื่องของการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ โดยสาเหตุหลักการยึดอำนาจก็มาจากการทุจริตกันอย่างกว้างขวาง อันเนื่องมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการย้ายที่ไม่เป็นธรรมรวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์ ซึ่งในปี 2559-60 คสช. กำหนดนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง มีมาตรการและกลไกทั้งระดับประเทศ ระดับภาคส่วน ระดับพื้นที่ รวมถึงแรงจูงใจทางการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมทั้งการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศ สภาพปัญหาการทุจริตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคล มีความรุนแรง กว้างขวาง ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และ ตลอดจนการตื่นตัวของภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สื่อสารมวลชนและสื่อสังคมออนไลน์ ก่อให้เกิดการเปิดโปง และกิจกรรมต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังที่เป็นข่าวดังน่าจะเป็นที่จังหวัดมหาสารคาม และนอกเหนือจาก จ.มหาสารคาม แล้ว ยังมีอีกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายจังหวัด ที่มีพฤติการณ์ใกล้เคียงกับในพื้นที่ จ.มหาสารคาม โดยพบว่า มีการทำหนังสือขอใช้บัญชีเพื่อบรรจุพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งต่าง ๆ ถึงสำนักงานท้องถิ่น โดยระบุชื่อและลำดับที่ของผู้สอบขึ้นบัญชีบางราย ให้ถูกแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ซึ่งถูกกล่าวหาว่า ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ โดยเท่าที่ตรวจสอบพบขณะนี้ มีประมาณ 73 แห่ง จากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยมีทั้งตำแหน่ง รองนายกองค์การ

บริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นายองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และข้าราชการใน อบต. เป็นต้น ซึ่ง ป.ป.ช. มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ขึ้นมาตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วในขณะเดียวกัน

“.....สภาพปัญหาหรือบริบทของที่มาของนโยบายดังกล่าว เกิดมาจากในปัจจุบันปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการย้าย รวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์

“.....ที่มาจากนโยบายเป็นผลของการเกิดการทุจริตการสอบท้องถิ่นการปรับตำแหน่งและการโอนย้ายอย่างไม่เป็นธรรมในทุกระดับชั้นจึงทำให้ คสช. ออกนโยบายดังกล่าวเพื่อมาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น สำหรับนายธีระเดช บางสมบุญ (ปลัดเทศบาลนครนครสวรรค์) กล่าวว่า ปัญหา น่าจะเกิดจากการทุจริตของสอบแข่งขันของท้องถิ่น และปัญหาการออกข้อสอบไม่ได้มาตรฐานรวมถึงวิธีการสอบไม่มีความโปร่งใส เกิดการเรียกรับเงินเพื่อให้สอบได้ มีการรั่วไหลของข้อสอบ เป็นต้น.....”

“.....สภาพปัญหาและสาเหตุการทุจริตใน อบต.ที่เกิดจากตัวบุคคล โดยผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นบางส่วนได้ใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาประโยชน์ ในเรื่องของการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการย้าย รวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์.....”

“.....บริบทที่มาจากนโยบายเนื่องมาจากมีการทุจริตในการสอบแข่งขัน ซึ่งมีการเรียกรับเงินสูง มีผู้เกี่ยวข้องหลายคน และทำเป็นกระบวนการทำให้กระบวนการคัดสรรบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ มีผลให้ได้บุคลากรที่ไม่จิตสำนึกในความซื่อสัตย์สุจริต/ไม่เชื่อในระบบคุณธรรม อันส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่และอาจมีพฤติกรรมเรียกรับผลประโยชน์เป็นลูกโซ่ เพราะต้องการเอาคืน.....”

“.....มันเห็นได้ชัดว่า จากข่าวสารที่ปรากฏตามสื่อมวลชน และข้อร้องเรียนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดสอบแข่งขันบรรจุพนักงานราชการ ยกตัวอย่างเช่น ทุจริตผลการสอบแข่งขันบรรจุพนักงานส่วนตำบลในพื้นที่ อ.เมือง จ.มหาสารคาม จำนวน 31 แห่ง ซึ่งตามเจตจำนงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้วางหลักไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลการเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย” ซึ่งจากการให้อิสระในการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ทำให้มีผู้บริหารท้องถิ่นมีการใช้อำนาจในการดำเนินการบริหารงานบุคคล.....”

“.....การเปิดช่องทางแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวมีการกระทำในลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือ

ประโยชน์ตอบแทน ซึ่งหากมีการสมยอมก็จะไม่สามารถทราบได้ หรือไม่มีหลักฐานในการกระทำ ความผิดหรือการร้องเรียน/ฟ้องร้องต่อการกระทำดังกล่าวในทางกลับกันหากเกิดการขัดกันระหว่าง ประโยชน์หรือไม่สมประโยชน์ก็จะมีกรร้องเรียน ฟ้องร้องในกระบวนการบริหารงานบุคคลของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นซึ่ง คสช. เห็นว่าเมื่อให้อำนาจต่าง ๆ ไป ระบบการบริหารงาน บุคคล อปท. มีอำนาจในการจัดสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก สอบเลื่อนระดับ สอบเปลี่ยนสายงาน สามารถดำเนินการได้เองหมด คสช. เห็นว่าเมื่อมีการให้อำนาจไปร้อยเปอร์เซ็นต์ให้ไปดำเนินการก็เกิด ปัญหาขึ้นทั้งในเรื่องระบบอุปถัมภ์ ความโปร่งใส ระบบการช่วยเหลือ ระบบการเรียกรับเงินทอง มันมี ให้เห็น ถึงไม่มีหลักฐานปรากฏแต่มันก็สะท้อนให้เห็นถึงปัญหา มันจึงเป็นที่มาของหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอให้มีการป้องกันและแก้ปัญหาปลายทาง ดังกล่าว จึงตั้งอำนาจดังกล่าวมายังส่วนกลางในการดำเนินการ

“.....บริบทของกฎหมายน่าจะเริ่มจากนโยบายของรัฐบาลที่จะส่งเสริมการ บริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามทุจริตในภาครัฐ และปรับปรุง ระบบราชการในด้านองค์กรหรือหน่วยงานของภาครัฐทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น กระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะได้โดยรวดเร็ว ประหยัด และสะดวก ตลอดจน ปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้าน การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“.....สภาพการณ์หรือบริบทของที่มาของนโยบายดังกล่าว สภาพปัญหาการ ทุจริตของ อปท. ด้านการบริหารงานบุคคลมีความรุนแรงในทุกภาคส่วนทั้งระดับพื้นที่เกือบทุกจังหวัด ทั่วประเทศและทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

“.....ที่มาของนโยบายน่าจะเนื่องมาจากรัฐบาลต้องการให้การบริหารงานให้ ประชาชนเกิดความสงบสุขส่งผลประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างแท้จริง ซึ่งปัญหาที่ทุจริตประพฤติมิ ชอบในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น.....”

“.....ที่มาของนโยบายเนื่องจากการดำเนินงานบริหารบุคคลของท้องถิ่นไม่ ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม และมีผลประโยชน์ทับซ้อน.....”

“.....บริบทของที่มาของนโยบายดังกล่าวเนื่องด้วยในแต่ละท้องถิ่นมีการ แทรกแซงและแสวงหาผลประโยชน์จากการบริหารงานบุคคล จึงทำให้ถูกมองว่าเกิดความไม่เป็นธรรม และมีข้อร้องเรียนตามมาเป็นระยะ

“.....เป็นแนวทางในการป้องกันการทุจริต กลไกการใช้อำนาจของฝ่าย บริหารที่มีผลกระทบต่อบุคลากรในท้องถิ่น.....”

สรุปข้อมูลสถานการณ์การทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า คดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ

การบริหารงานบุคคล ที่มีความถี่เกิดขึ้นมากที่สุด คือ การเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน รองลงมาจะเป็นในเรื่องของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดสอบแข่งขัน เนื่องมาจากการให้อิสระในการบริหารงานบุคคลแก่ท้องถิ่นมากจนเกินไป ทำให้มีผู้บริหารท้องถิ่นมีการใช้อำนาจในการดำเนินการบริหารงานบุคคลตามใจชอบและเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้บริหารท้องถิ่นแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล

4.1.2 เหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

1. ข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร

จากการศึกษาเอกสารเหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 พบว่า “มาตรา 44” เป็นอำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 ที่เขียนขึ้นโดย คสช. ให้อำนาจกับหัวหน้า คสช. ออกคำสั่งอะไรก็ได้ที่มีผลในทางบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ แม้ต่อมา รัฐธรรมนูญ 2560 ประกาศใช้ ก็ยังมีมาตรา 265 ในบทเฉพาะกาล รับรองให้อำนาจพิเศษของ คสช. ทั้งหลายยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้งเข้ารับหน้าที่ หมายความว่า คสช. ก็ยังสามารถใช้อำนาจพิเศษเช่นนี้ไปได้เรื่อย ๆ เพื่อวางรากฐานอำนาจของตัวเองให้มั่นคงก่อนและระหว่างเข้าสู่การเลือกตั้งแม้อำนาจมาตรา 44 จะจำกัดการใช้เฉพาะ “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน” แต่ก็ยังเป็นขอบเขตที่กว้างขวางมาก และเป็นเหตุให้ พล.อ.ประยุทธ์ ใช้อำนาจไปอย่างน้อย 200 ครั้ง รวมแล้วครอบคลุมสารพัดประเด็นปัญหาตามความชอบใจของคนที่ออกคำสั่ง (ระบบออนไลน์: <https://ilaw.or.th/node/5041>)

เริ่มจาก คำสั่งฉบับแรกที่ใช้มาตรา 44 คือ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 1/2557 เป็นการแต่งตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ให้เลือกตั้งหาผู้บริหารชุดใหม่ ใครที่หมดวาระลงแล้วก็ยังให้ดำรงตำแหน่งยาว ๆ กันต่อไปและคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่เกี่ยวข้องกับการงานวิจัยชิ้นนี้ คือ คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 8/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป คือเมื่อวันที่ 21 ก.พ. 60 ลงนามโดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 หัวหน้า คสช. โดยความเห็นชอบของ คสช. โดยมีประเด็นที่สำคัญคือ คำสั่งฉบับนี้ ระบุว่า ในปัจจุบันปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอันเนื่องมาจากมี

การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการย้าย รวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์ เพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างร้ายแรง ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขันการสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการ (ระบบออนไลน์: <https://ilaw.or.th/node/5041>)

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับเหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้อำนาจ คสช. มาตรา 44 มีดังนี้

“.....เหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้อำนาจ คสช. มาตรา 44 นั้น ทางคสช. อาจจะมองว่าการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่ไม่มีมาตรฐานก่อให้เกิดการทุจริต เรียกรับเงินทองจำเป็นต้องออกมาตรการให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรม ทั้งในเรื่องของการบรรจุเข้าแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง และการโยกย้าย ประกอบกับข่าวและเหตุการณ์การทุจริตการสอบแข่งขัน มีสูงมากเป็นข่าวฉาวโฉ่ ซื่อขายกันตามตำแหน่ง ซึ่ละ แสบบาท มีความวิกฤตสุด ๆ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน เพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นจึงเป็นที่มาของนโยบายดังกล่าว.....”

“..... ปัญหาสำคัญในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป โดยให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีที่มาจากกาเลือกตั้งในเรื่องของการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอนการรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถึงแม้ว่าจะมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเข้ามากำกับดูแล แต่การจัดโครงสร้างองค์กรกลางที่กำกับดูแล มีจำนวนมากเกินไป โดยมีถึง 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และ คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก.จังหวัด) แต่ก็ยังเกิดปัญหาอยู่ในทุกวันนี้

“..... สาเหตุของนโยบายฯ ดังกล่าวมาจากข่าวคราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการสอบแข่งขัน การโยกย้ายอย่างไม่เป็นธรรมของบุคลากรของท้องถิ่นที่เป็นข่าวทั้งทางสื่อ

ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องในทุกครั้งที่มีการสอบแข่งขันการบรรจุเข้ารับตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเรียกรับเงิน ระบบการสอบแข่งขันที่เอื้ออำนวยให้กับคนของตนเอง

“..... การที่ คสช. ได้มีคำสั่งที่ 8/2560 อ้างถึงเหตุผลการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนั้นมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ การเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ การโอนย้าย และการเรียกรับผลประโยชน์ รวมถึงการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผู้นำชุมชนในพื้นที่ จึงได้มีคำสั่งให้มีแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว.....”

“..... เหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายดังกล่าวจะเป็นการสร้างระบบคุณธรรมให้แก่บุคลากรของท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน สามารถป้องกันการทุจริตให้การสรรหาบุคลากรเข้าดำรงตำแหน่ง และทำให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่แท้จริง”

“..... เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในการบริหารงานบุคคลและให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ที่มีความรู้ความสามารถจะได้เข้าสู่ตำแหน่งได้.....”

“..... เหตุผลของนโยบายน่าจะเป็นการทบทวนการจัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนหรือมีการลักลั่นกัน แก่กฎหมายให้มีความโปร่งใส ชัดเจน ตลอดจนจัดระบบอัตราค่าจ้าง ยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

“..... เนื่องจากปัจจุบันปัญหาในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขันในทุกระดับชั้น การเลื่อนตำแหน่งหรือการโยกย้ายตำแหน่ง รวมถึงการเรียกรับผลประโยชน์ ตลอดจนยังเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับพนักงานท้องถิ่น และกับผู้นำชุมชนในพื้นที่ ทำให้บางครั้งไม่สามารถโอนรับข้าราชการท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่นได้ตามความสมัครใจได้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเร่งด่วน ซึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้และทำให้เกิดความเป็นธรรมและไม่ให้เกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว.....”

“..... สาเหตุของนโยบายนั้นเป็นที่ทราบชัดอยู่แล้วว่าเป็นเรื่องที่มีการทุจริตในการสอบแข่งขันการบรรจุบุคลากรของท้องถิ่นในหลาย ๆ พื้นที่ ทั้งที่เป็นชาวและไม่เป็นชาว และเกิดการร้องเรียนมายังส่วนกลาง ทำให้รัฐบาล คสช. ซึ่งมีอำนาจเต็มรูปแบบต้องออกมาใช้คำสั่งดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น”

“..... นโยบายเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในภาครัฐของการปกครองส่วนท้องถิ่น และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ.....”

“..... เหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายนั้นเพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตในการบริหารงานบุคคลและทำให้เกิดความยุติธรรม และโปร่งใสมากขึ้น”

“..... นโยบายดังกล่าวเป็นการยกเลิกการใช้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่น และใช้กลไกส่วนกลางด้านบริหารงานบุคคลเป็นผู้มีอำนาจแทน.....”

“..... เหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 น่าจะเป็นปัญหาของการการทุจริตของการบรรจุเข้ารับราชการและการโยกย้ายตำแหน่งที่มีการร้องเรียนกันมากกว่ามีการรับเรียกเงินทองจากผู้มีอำนาจในการดำเนินการ.....”

“..... สิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากคดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ที่มีความถี่เกิดขึ้นมากที่สุด ทั้งในเรื่องการเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน.....”

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำหรับเหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 มีดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบว่าสาเหตุของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เนื่องจากการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่ไม่มีมาตรฐาน เกิดความโปร่งใสเป็นธรรม ก่อให้เกิดการทุจริต เกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นจึงเป็นที่มาของนโยบาย

2. ตัวแทนหน่วยงานส่วนกลาง พบว่า สาเหตุของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ทำให้เกิดการทุจริตในการสอบแข่งขัน การโยกย้ายอย่างไม่เป็นธรรมของบุคลากรของท้องถิ่นถึง แม้ว่าจะมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเข้ามากำกับดูแลก็ยังไม่สามารถตรวจสอบได้ทั่วถึง

3. ตัวแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น พบว่า เหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายดังกล่าวเป็นการทบทวนการจัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนหรือมีการล้ากัน แก้กกฎหมายให้มีความโปร่งใสเนื่องจากปัจจุบันปัญหาในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เกิดการร้องเรียนมายังส่วนกลาง ทำให้รัฐบาล คสช. ซึ่งมีอำนาจเต็มรูปแบบต้องออกมาใช้คำสั่งดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

4.1.3 หน้าต่างนโยบาย หรือช่องทางการเปิดรับนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับสภาพปัญหาในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ส่งผลต่อการก่อตัวของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 มีดังนี้

“.....ปัญหาการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้น คือ คุณภาพของคนที่ได้มาไม่มีความรู้ความสามารถ ไม่ได้คุณลักษณะคนที่พึงประสงค์ คนเหล่านี้เข้าไปแล้วเขาเข้ามาอย่างไร และเมื่อเกิดการทุจริตแล้วคนเหล่านี้ก็ไม่กล้าต่อสู้หรือต่อต้านบางครั้งอาจจะเข้าร่วมด้วยซ้ำ ทำให้เกิดความเสียหายของการทุจริตที่ส่งผลต่อภาพรวม.....”

“.....ปัญหาสำคัญของการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพบว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งมากเกินไป ไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่ดี จึงจำเป็นต้องมีการปรับแก้กฎหมายการบริหารงานบุคคล จัดระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด รวมถึงปรับแก้โครงสร้างองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบให้สามารถปฏิบัติการตรวจสอบได้อย่างจริงจังและเกิดประโยชน์สูงสุด.....”

“.....องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนหน่วยงานของรัฐทั่ว ๆ ไป แต่ทำงานในบทบาทเป็นหน่วยงานที่เข้าถึงประชาชน และในปัจจุบันการเปิดโอกาสให้มีช่องการร้องเรียนมากขึ้นสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากที่สุด โอกาสเกิดข้อร้องเรียนจึงมีมาก กลายเป็นว่า การร้องเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหามากที่สุดรวมถึงภาพลักษณ์เดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนมองว่าเป็นหน่วยงานที่มีการทุจริตอยู่เสมอ จึงส่งผลให้เกิดนโยบายการป้องกันการทุจริต ไม่ว่าจะด้านไหน จึงเกิดขึ้นได้ง่าย.....”

“.....เป็นสภาพปัญหาในเชิงระบบที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยกลไกปกติ เพราะผู้ที่อยู่ในอำนาจในกลไกแก้ไขบางระดับเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหานั้นโดยตรง.....”

“.....จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัญหาท้องถิ่นมันไม่ได้เกิดเพียงที่เดียว แต่มันเกิดหลาย ๆ ที่ หลาย ๆ จังหวัด ก็จะกลายเป็นปัญหาระดับชาติ และทำให้เป็นที่มาของการเกิดกฎหมายที่เป็นปัจจุบันให้มันเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง.....”

“.....การก่อตัวของนโยบายน่าจะเกิดจากสภาพปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นข่าวในสื่อต่าง ๆ.....”

“.....สภาพปัญหาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเกิดจากการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นไม่ถูกต้องเป็นธรรมตามกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจ แต่ผู้ใช้อำนาจใช้ช่องโหว่ของกฎหมายในการหาผลประโยชน์เข้าตนเองและพวกพ้อง.....”

“.....บริบทของสภาพปัญหาในระดับท้องถิ่นในแต่ละแห่งไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับผู้บริหารมีคุณธรรมจริยธรรมหรือไม่.....”

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นสภาพปัญหาในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ส่งผลต่อการก่อตัวของนโยบายฯ มีดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้น คือ คุณภาพของคนที่ได้มาไม่มีความรู้ความสามารถ ไม่ได้คุณลักษณะคนที่พึงประสงค์

2. ตัวแทนหน่วยงานส่วนกลาง พบว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งมากเกินไป ไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่

3. ตัวแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น พบว่า สภาพปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นข่าวในสื่อต่าง ๆ โดยผู้ใช้อำนาจใช้ช่องโหว่ของกฎหมายในการหาผลประโยชน์เข้าตนเองและพวกพ้อง

สำหรับภาพรวมของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ผู้ที่ให้สัมภาษณ์แต่ละท่านมีความคิดเห็น ดังนี้

“.....เท่าที่ผ่านมา ถ้าพูดถึงที่ผ่านมาภายใต้การดำเนินงานของ คสช. ได้มีการออกแนวทางป้องกันทุจริตไว้หลายแนวทาง แนวทางที่ 1 ภายใต้รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดกรอบการปราบปราม มีกลไกหลายกลไกที่เข้ามาให้มีประสิทธิภาพในการปราบปรามทุจริตไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการการใช้อำนาจ ประการที่ 2 มีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ขยายผลของการแก้ไขการทุจริต เช่น การรับผิดชอบของภาคเอกชน และประการที่ 3 คสช. มีมติของการใช้เครื่องมือของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า แผนบูรณาการการป้องกันทุจริต.....”

“.....ภาพรวมของนโยบาย ทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้มีมาตรฐานและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของระบบคุณธรรม ตลอดจนสามารถเยียวยาแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่.....”

“.....ในภาพรวมถือว่าสามารถทำให้สามารถได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถได้เข้าสู่ตำแหน่ง สามารถลดปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับเรียกรับผลประโยชน์ในการสอบแข่งขัน การโยกย้าย ได้ระดับหนึ่ง.....”

“.....นโยบายโดยรวมเป็นการนำปัญหาที่เกิดขึ้นในปลายทางมาไว้ที่ส่วนกลางโดยการเปลี่ยนคนดำเนินการในเรื่องการบริหารงานบุคคล การสอบแข่งขัน การคัดเลือกสายผู้บริหารต่าง ๆ มาไว้ที่ส่วนกลางแทน โดยให้คณะกรรมการกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการ.....”

“.....ในภาพถือว่าเป็นนโยบายที่ดีเพียงเบื้องต้นเท่านั้น เพราะสามารถแก้ปัญหา การทุจริตด้านการบริหารบุคคลของท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว แต่อาจจะขัดกับนโยบายการกระจาย อำนาจไปยังส่วนท้องถิ่นได้.....”

“.....โดยรวมของ คสช. การนำมารวมส่วนกลางส่วนเดียว มีคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งสอบทั่วประเทศ ในเบื้องต้นทำให้เกิดความเป็นธรรม พอสอบแล้วอัตราตำแหน่งไม่ได้ตามความต้องการ ทำให้ท้องถิ่นขาดบุคลากร ในภาพรวมนโยบาย ท้องถิ่นก็จะถูกรวบอำนาจขัดกับการกระจายอำนาจ เอา เพียงบางประเด็นแล้วนำมารวมมาเป็นภาพรวมมันไม่น่าจะถูกต้องทั้งหมด.....”

“.....นโยบายสามารถป้องกันการทุจริตได้ระดับหนึ่งผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบ ทางอาญาทางแพ่งและความผิดทางปกครองแต่อย่างไรก็ตามนโยบายอาจจะมีช่องโหว่ให้มีการสมยอม กระทำความผิดได้ แต่นโยบายก็จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการสรรหาผู้ปฏิบัติงานที่อาจทำให้เกิด การขาดแคลนเนื่องจากมีผู้สอบผ่านจำนวนน้อย.....”

“.....ภาพรวมของนโยบายทำให้ในการกำหนดมาตรฐานการสรรหาบุคลากร การ แต่งตั้งโยกย้าย มาตรฐานเดียวกัน เกิดความเป็นธรรมกับทุก ๆ คน และสามารถป้องกันการทุจริตของ ผู้บริหารท้องถิ่นในการใช้อำนาจโดยมิชอบ.....”

“.....โดยรวมแล้วนโยบายเป็นเรื่องที่ดี เพราะทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถได้ เข้าสู่ตำแหน่ง สร้างความเป็นธรรม เสมอภาค ลดปัญหาการเรียกรับผลประโยชน์.....”

“.....เป็นการใช้กฎหมายในการรักษาคำสั่งศรีของความเป็นข้าราชการและเป็นการ ป้องกันปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับชั้นอย่างเคร่งครัด เป็น การยกเลิกและแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นช่องโหว่ในการทุจริต และช่องทางการ หาผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐในการสรรหาบุคลากรของท้องถิ่น.....”

“.....นโยบายดังกล่าว กฎหมายค่อนข้างมีความเด็ดขาดและรวดเร็วขึ้น และเกิด ความโปร่งใสและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย.....”

“.....ภาพรวมเป็นการกำหนดให้ทุกภาคส่วนดำเนินการกำหนดมาตรการหรือ แนวทางในการตรวจสอบเฝ้าระวัง ซึ่งหากปล่อยปละละเลยคงสร้างความเสียหายให้กับประเทศมาก ยิ่งขึ้น.....”

“.....เป็นการลดปัญหาการเรียกรับผลประโยชน์ และสร้างความเป็นธรรมในระบบ การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในทุกๆระดับ.....”

“.....คิดว่าเป็นนโยบายที่ดีสามารถป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ใน ระดับหนึ่ง ทำให้การสอบแข่งขัน การโยกย้าย และการเลื่อนตำแหน่งเกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมและมีความ โปร่งใส.....”

“.....เป็นนโยบายที่ดีที่สามารถดำเนินการได้ทันทีและรวดเร็ว สามารถแก้ไขปัญหา การทุจริตได้ แต่ในระยะยาวอาจเกิดปัญหาในเรื่องของการขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากการคัดเลือก หรือสรรหาบุคลากรอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น.....”

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นภาพรวมของนโยบายว่าด้วยการ ป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 มีดังนี้

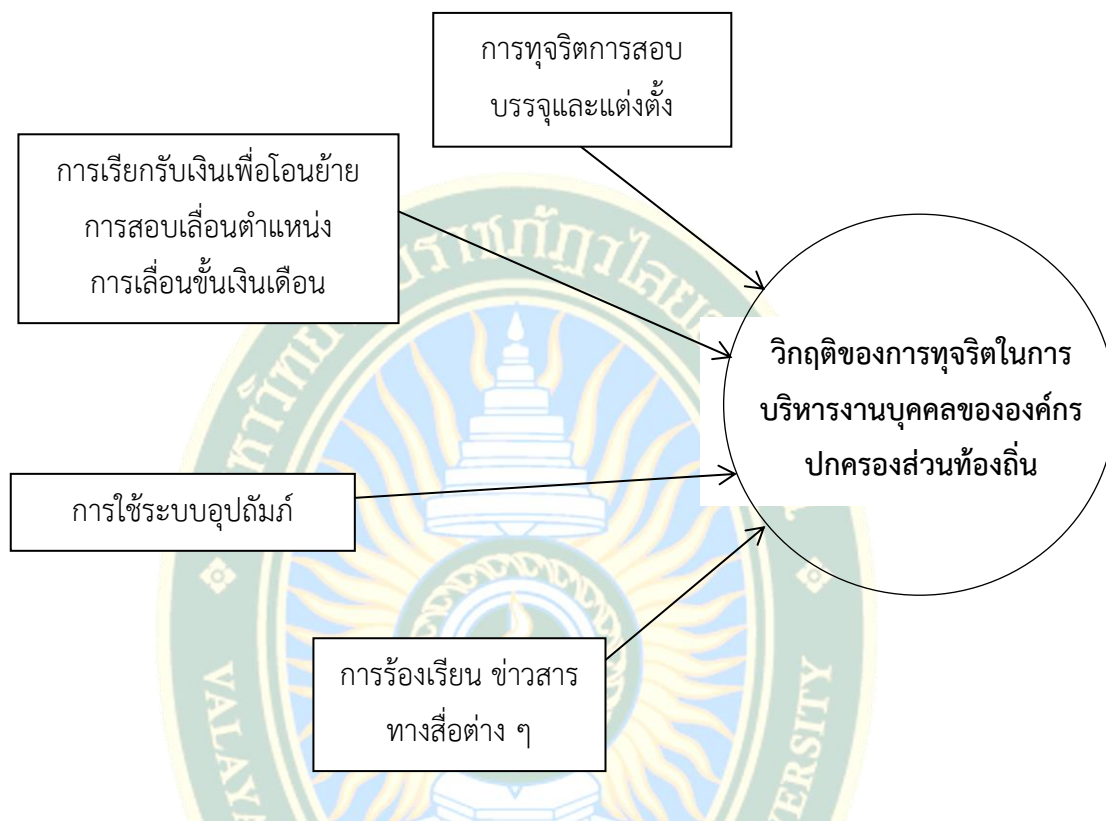
1. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบว่า ในภาพรวมของนโยบายฯ ได้มีการออกแนวทางป้องกันทุจริตไว้หลายแนวทาง คือ ประการแรกได้มีการ กำหนดกรอบการปราบปราม มีกลไกหลายกลไกที่เข้ามาให้มีประสิทธิภาพในการปราบปราม ทุจริตประการที่สอง คือ มีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้มีการขยายผลของการแก้ไขการ ทุจริต และประการที่สาม คสช. มีมติของการใช้เครื่องมือของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า แผนบูรณาการการป้องกันทุจริต

2. ตัวแทนหน่วยงานส่วนกลาง พบว่า ภาพรวมของนโยบาย ทำให้การบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น ให้มีมาตรฐานและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐาน สามารถแก้ไขปัญหาการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที สามารถทำให้สามารถได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถได้เข้าสู่ตำแหน่ง และสามารถลดปัญหาการทุจริตได้ระดับหนึ่ง

3. ตัวแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น พบว่า นโยบายโดยรวมสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริต ด้านการบริหารบุคคลของท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดความเป็นธรรมในระบบการบริหารงาน บุคคลของท้องถิ่นในทุกกระดับ ทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถได้เข้าสู่ตำแหน่ง สร้างความเป็นธรรม เสมอภาค ลดปัญหาการเรียกรับผลประโยชน์

สรุปสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการ บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ดังภาพที่ 10

GRAD VRU



ภาพที่ 10 สภาพการณ์และสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพหุติมิชอบด้ำนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

4.2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพหุติมิชอบด้ำนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

1. ข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร

ในการกำหนดนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพหุติมิชอบด้ำนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 จะพบว่า มีบุคคล องค์กรหรือหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเกี่ยวข้องโดยอ้อม องค์กรที่มีบทบาทและเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายมี ดังนี้

1.1 องค์กรราชการ (Bureaucracy) ระบบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย กระทรวง กรมต่าง ๆ ที่องค์กรเหล่านี้มีหน้าที่รับผิดชอบ ให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ ข้าราชการของหน่วยงานต่าง ๆ จะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ เพื่อเสนอเป็นทางเลือกในการกำหนดเป็นนโยบายให้แก่ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายเป็นผู้สั่งการ

หรือประกาศออกมาในรูปของกฎหมาย ใช้บังคับให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาแก่ประชาชน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าองค์การราชการเป็นองค์การที่มีความสำคัญมากในการก่อตัวของนโยบาย ในที่นี้จะป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตประพฤตมิชอบ เช่น ปปท. ปปช. และ

1.2 ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี (Executive or Cabinet) จะมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มหรือก่อรูปนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง จะต้องเสนอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ถ้าคณะรัฐมนตรีอนุมัติก็สามารถประกาศมติ คณะรัฐมนตรีและมีผลบังคับใช้ เพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติได้ทันที กรณีต้องประกาศเป็นพระราชบัญญัติ ก็ต้องนำเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะประกาศเป็นกฎหมายได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบก็อาจให้เจ้ากระทรวงต้นสังกัดนำไปพิจารณาทบทวนใหม่หรืออาจตกไปเลยก็ได้ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีอาจเสนอความเห็นต่อผู้นำฝ่ายบริหาร หรือหัวหน้ารัฐบาลในกรณีที่เห็นว่าควรมีนโยบายใหม่ ๆ เพื่อให้การบริหารประเทศประสบความสำเร็จตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อประชาชน

1.3 ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารหรือ คณะรัฐมนตรีจะมีบทบาทสำคัญในการก่อตัวของนโยบายมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่ในกรณีที่นโยบายของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องประกาศเป็นพระราชบัญญัติ ฝ่ายบริหารจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบ พระราชบัญญัตินั้นก็จะถูกนำไปประกาศใช้บังคับต่อไป ถ้าไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไปนอกจากนั้นผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถริเริ่มก่อตัวของนโยบายได้เช่นกันโดยเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่ได้สัมผัสกับปัญหาโดยตรง ได้นำเสนอปัญหาเหล่านั้นต่อสภาเพื่อให้มีการกำหนดเป็นนโยบาย และให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติได้ นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัตียังสามารถยื่นญัตติหรือยื่นกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ เพื่อเป็นการริเริ่มก่อตัวของนโยบายให้ฝ่ายบริหารรับไปดำเนินการต่อไป รวมทั้งใช้อำนาจของคณะกรรมการต่าง ๆ ของรัฐสภาเป็นช่องทางในการริเริ่มก่อรูปนโยบาย และผลักดันให้ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาสาธารณะให้แก่ประชาชนได้เช่นกัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์การที่มีส่วนสำคัญในการก่อตัวของนโยบายเช่นเดียวกัน

1.4 กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ในสังคมประชาธิปไตย จะประกอบไปด้วยกลุ่มหลากหลาย หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) โดยจัดตั้งเป็นชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กรต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องหรือผลักดันให้รัฐบาลสนใจปัญหาสาธารณะ และริเริ่มในการก่อตัวของนโยบาย เพื่อให้รัฐบาลตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายแก้ไขปัญหาตามความต้องการของกลุ่มตน อปท.

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับบุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 มีดังนี้

“..... ผู้อยู่เบื้องหลังในนโยบายน่าจะเป็นซึ่งน่าจะเป็น ปปท. เพราะทำหน้าที่ปราบปรามทุจริตเป็นคนเสนอแนะให้กับกระบวนการรวบรวมข้อมูลประกอบนโยบาย ที่มีที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และคณะทำงานของ คสช. ซึ่งมีอนุกรรมการป้องกันการปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีคำสั่ง คสช. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ น่าจะเป็นไปได้ให้อนุกรรมการกลุ่มนี้ให้ข้อมูลและออกมาเป็นนโยบายและน่าจะเป็นคนเสียงสะท้อนก็คงมาจาก คนที่เกี่ยวข้องเอง (เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น) คนที่ไม่ทุจริตร้องเรียน ประชาชนส่วนที่มีส่วนได้เสีย การคัดเลือกไม่เป็นธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโดยตรงจากข้อมูลต่าง ๆ.....”

“..... ผู้ผลักดันน่าจะเป็นส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้รับผลกระทบจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในงานด้านบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น.....”

“..... ผู้เสนอนโยบายคงเป็นหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ว่าจะเป็น ปปท. ปปช. และ อปท. เองที่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชน และองค์กรอิสระต่าง ๆ”

“..... หน่วยงานที่ผลักดันน่าจะมาจากหลาย ๆ ส่วนที่เห็นปัญหาตรงกัน ไม่ว่าจะเป็น ปปช. ปปท. เพราะหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานหลักที่รับเรื่องร้องเรียนการทุจริตต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่น่าจะมีข้อมูลเรื่องนี้มากที่สุด”

“..... น่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น ปปช. ปปง. องค์กรอิสระต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่เห็นสภาพของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน.....”

“..... เริ่มจากการร่วมกันของกลุ่มบุคคลภายในหน่วยงานที่ส่งผ่านไปยังผู้บริหารเพื่อเป็นแนวทางในการเสนอนโยบายต่อไป.....”

“..... การก่อตัวของนโยบาย น่าจะเกิดจากทุกภาคส่วน ทั้งประชาชนพนักงานส่วนท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตลอดจนศาลปกครองเมื่อเกิดการร้องเรียนมีการจับกุมผู้กระทำความผิด.....”

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นบุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 มีดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบว่า ผู้อยู่เบื้องหลังในนโยบายมีทั้ง ปปท. ปปช. เนื่องจากมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นคนเสนอแนะให้กับกระบวนการการรวบรวมข้อมูลประกอบนโยบาย โดยทีมที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี คณะทำงานของ คสช. ซึ่งมีการแต่งตั้งอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโดยตรง

2. ตัวแทนหน่วยงานส่วนกลาง พบว่า ผู้ผลักดันน่าจะเป็นส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้รับผลกระทบจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในงานด้านบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

3. ตัวแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น พบว่า หน่วยงานที่ผลักดันน่าจะมาจากหลาย ๆ ส่วนที่เห็นปัญหาตรงกัน ผู้เสนอนโยบายคงเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ว่าจะเป็น ปปท. ปปช. และ อปท. เอง เพราะหน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานหลักที่รับเรื่องร้องเรียนการทุจริตต่าง ๆ และเป็นหน่วยงานที่น่าจะมีข้อมูลเรื่องการทุจริตมากที่สุด

4. กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในการสอบสวนคดี เช่น ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นหน่วยงานในกระบวนการพิจารณาคดี โดยศาลมีหน้าที่ในการยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการนำสู่ระเบียบวาระนโยบายนั้นมีดังนี้

“.....กระบวนการนำสู่ระเบียบวาระนโยบายเพื่อออกเป็นแนวทางดังกล่าวโดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน หรือกระบวนการ ดังนี้ การก่อตัวหรือก่อรูปนโยบาย ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย คือ 1) การพิจารณาลักษณะของปัญหาสาธารณะ ปัญหาการทุจริตการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัญหาาระดับชาติ มีความสำคัญสูง การรับรู้และตระหนักในปัญหากว้างขวางมาก เมื่อคณะทำงาน คสช. กำหนดเป็นประเด็นนโยบายแล้ว จึงศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดและจัดทำกรกำหนดวาระและวาระนโยบาย 2) การออกแบบนโยบาย ดำเนินการโดยคณะทำงานของ คสช. และทีมกฎหมายของรองนายกรัฐมนตรี นายวิษณุ เครืองาม เมื่อได้ทางเลือกและข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาระยะสั้นแล้ว คสช. จึงใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตัดสินใจนโยบาย สุดท้ายคือ การประกาศใช้นโยบายในรูปคำสั่ง คสช. ในที่สุด.....”

“.....กระบวนการที่นำสู่นโยบายหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลการทุจริตในเรื่องต่าง ๆ แล้วระดมความคิดและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหา จึงเป็นที่มาของการนำเสนอเนียบายดังกล่าวขึ้นมา.....”

“.....มีการเสนอจากสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้มีการใช้อำนาจตามม.44 แก้ปัญหาการทุจริตการสรรหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการตั้งคณะทำงานโดยเฉพาะ.....”

“.....ก่อนที่จะเป็นคำสั่ง ม. 44 ผมเข้าใจว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการแสวงหาข้อมูล กระบวนการรับฟังความคิดเห็น แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อยก

ร่างขึ้นมา ผมว่าคน ๆ เดียวจะไปเสนอคงเป็นไปได้ ประกอบกับนโยบายนี้จึงสอดคล้องกับมติของประชาชน เมื่อเข้าสู่ที่ประชุม คสช. ทำให้ง่ายต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย

“.....ขั้นตอนต้องเริ่มจากการรวบรวมข้อมูลของภาพรวมทั้งหมด หาข้อดีข้อเสียและสรุปผลการศึกษานำมาถอดเป็นข้อมูลที่ต้องการกระชับตามความต้องการและการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น และนำไปสู่การนำเสนอโยบาย.....”

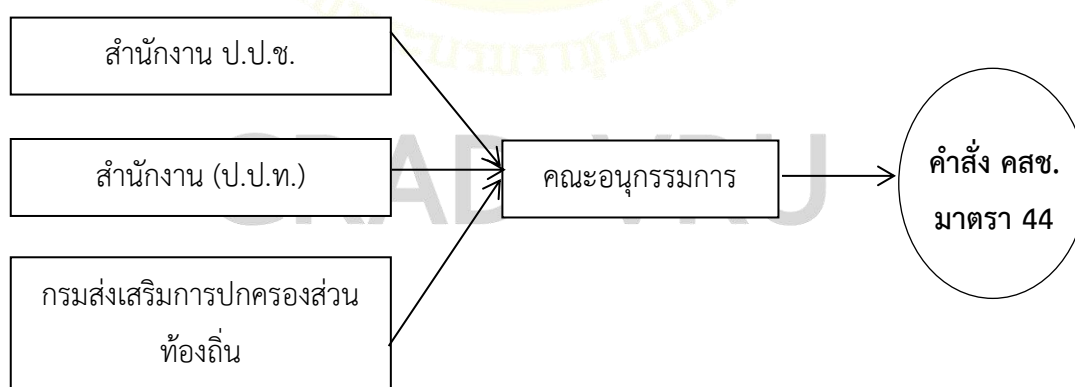
สรุปผลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นกระบวนการนำเสนอแนะนโยบายฯ มีดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พบว่า คณะทำงานของ คสช. และทีมกฎหมาย เมื่อได้ข้อสรุปของทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เสนอให้ คสช.ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินโดยการประกาศใช้นโยบายฯ ในรูปคำสั่ง คสช.

2. ตัวแทนหน่วยงานส่วนกลาง พบว่า กระบวนการที่นำเสนอแนะนโยบายหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำข้อมูลการทุจริตในเรื่องต่าง ๆ แล้วระดมความคิดและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหา จึงเป็นที่มาของการนำเสนอแนะนโยบายดังกล่าว

3. ตัวแทนจากผู้บริหารท้องถิ่น พบว่า ขั้นตอนต้องเริ่มจากการรวบรวมข้อมูลของภาพรวมทั้งหมด มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแสวงหาข้อมูล กระบวนการรับฟังความคิดเห็น แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อยกร่าง และนำไปสู่การนำเสนอแนะนโยบาย

สรุปบุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอแนะนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 แสดงรายละเอียดดังภาพที่ 11



ภาพที่ 11 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอแนะนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

4.3 ผลกระทบของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

1. ข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร

ผลกระทบของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ย่อมมีผลกระทบเกิดขึ้นแน่นอน โดยในงานสัมมนาเรื่อง “ม.44 แก่ทุจริตท้องถิ่นต้วจรงอุปถัมภ์-ริบอำนาจ” ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้แสดงความคิดเห็นกรณีหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ออกคำสั่งตามมาตรา 44 เรื่องการขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ไว้ดังนี้ (หนังสือพิมพ์มติชน, 2560) นายพงศ์โพยม วาศภูติ (อดีตรองอธิการบดีสภาปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ) กล่าวว่า ช่วงนี้ผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ในสถานะชั่วคราวเพราะว่าครบวาระ แต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยังคงให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ขณะที่เวลานี้กำลังมีการขับเคลื่อนในเรื่องการปฏิรูป โดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคล มีการเตรียมออกกฎหมายรวมข้าราชการเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นประเภทเดียวกัน และก็มีเจตจำนงที่จะปรับให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นระบบมากขึ้น มีศักดิ์ศรี โดยบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ต้องมีความรู้ ความสามารถ ฉะนั้นช่วงนี้ถ้าปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับบุคคลเอง ซึ่งจริง ๆ ก็ควรเป็นเช่นนั้น เพราะท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากว่าขณะนี้อยู่ในช่วงของการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายหากปล่อยให้มีการสอบแข่งขัน เลื่อนตำแหน่ง โอน ย้าย หรือบรรจุบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งไป อาจจะไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปก็ได้ นอกจากนั้น ที่ผ่านมาก็มีเรื่องที่ไม่ดีไม่งามเกี่ยวกับการเรียกรับเงิน เรียกรับผลประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือกันในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการท้องถิ่น ดังนั้น คงเป็นการดำเนินการชั่วคราวเพื่อความโปร่งใส เพราะช่วงนี้เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ ช่วงของการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ และการปฏิรูป แต่ว่าหากพ้นช่วงนี้ หลังจากกฎหมายออกมาได้ก็คงมีความชัดเจน อีกทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งมีความสำคัญ ถ้าเราได้คนที่ไม่มีความรู้ความสามารถ มีแต่พรรคพวก ก็จะทำให้องค์กรเกิดความเสียหายได้ จึงอยากให้เห็นใจเจตนาของมาตรา 44 นี้ว่าเป็นลักษณะชั่วคราว นายวีระศักดิ์ เครือเทพ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กล่าวว่า การใช้คำสั่ง คสช. ครั้งนี้ เป็นการรวมอำนาจที่มีความชัดเจนมากขึ้น สวนทางกับหลักในการกระจายอำนาจ ทั้งทั้งงาน เงิน และคน ควรไปด้วยกัน และการรวมอำนาจเช่นนี้หน่วยงานส่วนกลางเคยใช้กับ อบต. ก่อนปี 2542 ในยุคนั้นก็มีการร้องเรียนเรื่องการทุจริต การวิ่งเต้น เคยมีการล้อเลียนว่าจะต้องหัวกระเป่าเข้าไปต่อรอง ดังนั้นการใช้ ม.44 กับการบริหารงานบุคคล จะแก้ปัญหาการทุจริต การวิ่งเต้น หรือการซื้อขายตำแหน่งได้จริงหรือไม่ ยอมรับว่า

ไม่มั่นใจ เพราะปัญหาเหล่านี้อาจจะหมดไปในระดับพื้นที่ แต่อาจจะมาเพิ่มที่ส่วนกลาง สิ่งที่น่ากลัวมากกว่า คือ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ไม่ใช่เฉพาะการโยกย้าย การประเมินความดีความชอบของบุคลากรท้องถิ่น แต่เมื่อส่วนกลางเข้ามาจัดการอำนาจ ก็อาจจะมีปัญหากับท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค หากข้าราชการท้องถิ่นรายใดสามารถทำงานตอบสนองส่วนกลางได้ดีจากหลายปัจจัย โดยไม่จำเป็นต้องสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองในพื้นที่ ถ้ามองว่าเป็นปัญหากับนักการเมืองท้องถิ่นหรือไม่ ในฐานะที่จะต้องทำงานตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นปัญหาการมอบอำนาจให้ส่วนกลาง หากข้าราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง ทำงานในสายงานเดิมแล้วต้องการเติบโตในตำแหน่งที่สูงขึ้น ก็อาจจะมีโยกย้ายไปทำงานกับ อบท. เพื่อเอาตำแหน่ง ซึ่งอาจทำให้ระบบอุปถัมภ์แพร่กระจายได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ประเมินว่า การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ คสช. อาจจะไม่ได้รับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่น นอกจากการเสนอแนะของทีมที่ปรึกษา สำหรับมุมมองของนักวิชาการด้าน การบริหารงานท้องถิ่น มองว่านอกจากการรวบอำนาจของ อบท.แล้ว ยังมีประเด็นสำคัญที่ควรคิดเผื่อไว้ คือ ถ้าเดาใจผู้บริหารกระทรวงมหาดไทย อาจมองไกลไปถึงการวางโครงสร้างเรื่องการยุบและควบรวม อบท. ต่อไปอาจมีการยุบ อบต. ขนาดเล็กไปควบรวม หรือมีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นเทศบาลจังหวัด ดังนั้นเมื่อมีการรวมอำนาจการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไว้แล้ว การวางโรดแมปในการจัดสรรบุคลากรภายหลังการยุบหรือควบรวม ก็หมดปัญหาดังนั้นหากวิเคราะห์จากความเปลี่ยนแปลงที่มีพัฒนาการจากการรวมอำนาจ เชื่อว่าการยุบ ควบรวม จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน เพราะมีการวางหมากไว้อย่างชัดเจน หลังมีการจัดระบบเพื่อให้ใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จจากส่วนกลาง และอีกไม่นานหากผู้บริหารท้องถิ่นหมดวาระการดำรงตำแหน่งครบทั้งหมด ก็อาจจะมีการแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดไปรักษาการแทน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ โดยนักการเมืองท้องถิ่นจะไม่มีโอกาสมีปากเสียงเพื่อโต้แย้ง เพื่อให้ไกลจากส่วนกลางเข้าไปคุมพื้นที่ คุมฐานเสียง จัดระเบียบด้วยการวางแผนยุทธศาสตร์ในพื้นที่พิเศษ เช่นเดียวกับการใช้อำนาจแต่งตั้งผู้บริหารเมืองพัทยา ซึ่งเดิมปลัดสามารถรักษาการได้ตั้งนั้น หากในอดีตมีการกล่าวหาว่านักการเมืองเล่นพรรคหรือต้องการสืบทอดอำนาจ วันนี้สิ่งที่ คสช. ดำเนินการไปแล้วในลักษณะนี้ก็ไม่ได้มีความแตกต่างกัน เพราะถือเป็นระบบอุปถัมภ์ภายใต้ร่มเงาของ คสช. โดยไม่ต้องอาศัยว่ามีแบบนักการเมืองในอดีต และที่สำคัญการใช้อำนาจแบบนี้ไม่สามารถตรวจสอบได้ นายศักดิพงษ์ ธรรมอาชกุล (ประธานสมาพันธ์ปลัดเทศบาลแห่งประเทศไทย) กล่าวว่า ในหลักการหลายฝ่ายมองว่า ชัดกับหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ทั้งที่เดิมเคยให้อำนาจกับหน่วยงานส่วนกลาง แต่มีปัญหาการวิ่งเต้นหรือสั่งย้ายโดยมีการกลั่นแกล้งต่อมาจึงวางระบบบริหารบุคคลกระจายอำนาจให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ปรากฏว่า มีการแปรเจตนารมณ์กฎหมายคลาดเคลื่อน โดยให้อำนาจการบริหารบุคคลท้องถิ่นอยู่ที่การตัดสินใจของผู้บริหารเพียงคนเดียว ส่วนคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายกำกับดูแล เพียงให้ความเห็นชอบ จึงเป็นปัญหาสร้างความขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งควรจะได้บุคคลมีความรู้ ความสามารถ

อย่างแท้จริง แต่ทราบว่ามี อปท. บางแห่งประเมินล่วงหน้าว่าจะรับตำแหน่งใดบ้าง และถามเด็กเส้นที่จ่ายสินบนก่อนว่าจบการศึกษาด้านใด จากนั้นจึงกำหนดกรอบอัตรากำลังให้ตรงกับคุณวุฒิ ไม่ได้ตระหนักว่าท้องถิ่นต้องการตำแหน่งที่มีความจำเป็นหรือไม่ ทำให้ได้บุคลากรไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นปัญหาการทุจริตการสอบบรรจุ เกิดจากการออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ขณะเดียวกันฝ่ายกำกับดูแลบางจังหวัดก็เข้าไปมีส่วนได้เสียด้วย จึงไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม บางจังหวัดลำพองผู้บริหาร อปท. เพียงคนเดียวคงไม่มีความสามารถเรียกผลประโยชน์จากการสอบหลายร้อยล้านบาท หากไม่มีผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าไม่ให้การสนับสนุนและการสอบหาผู้กระทำความผิด มักจะโยงไปไม่ถึงผู้มีอำนาจตัวจริง การที่ คสช. ใช้มาตรา 44 ในเรื่องนี้ คงแก้ไข้ปัญหาได้พอสมควรขณะนี้ตำแหน่งว่างในท้องถิ่นกว่าหมื่นอัตราที่จะต้องสอบแข่งขันและตำแหน่งสายผู้บริหาร สายอำนวยการท้องถิ่น อีกหลายพันอัตรา ว่างโดยไม่มีคนไปบรรจุ เพราะติดขัดเรื่องเด็กเส้น หรือมีการเรียกรับเงินถ้าหากผู้ใดจะโอนย้าย ดังนั้น ควรดำเนินการประกาศสอบที่ส่วนกลางทั้งหมด นายศุภสิทธิ์ หนูสวัสดิ์ (ประธานสันนิบาตเทศบาลภาคใต้) กล่าวว่า กรณีนี้ คสช. น่าจะมีเหตุผลบางประการหรือมีความจำเป็นบางอย่าง ที่สำคัญคือเนื้อหาในการออกคำสั่งครั้งนี้คล้ายกับรายละเอียดในมาตราต่าง ๆ ในการปฏิรูปด้านการบริหารบุคคลของคณะกรรมการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ที่ทำเรื่องนี้ และคาดว่าในอนาคตการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะไม่แตกต่างจากการใช้มาตรา 44 ครั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเท่ากับยึดอำนาจคืนให้ส่วนกลางที่มีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการแทน อปท. เป็นการแก้ไขปัญหาและการป้องกันการทุจริต รวมทั้งระบบอุปถัมภ์ ดังนั้น อปท. ควรเตรียมตัวรองรับสิ่งใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตขณะนี้ความรู้สึของคนท้องถิ่นคิดว่าโดนยึดอำนาจในด้านบุคคลไปแล้ว แต่ถ้าตีความตามรายละเอียดแล้ว ยังมีช่องทางที่จะมอบอำนาจให้คณะกรรมการจังหวัดสามารถทำการแทนได้ จากเดิม อปท. ต้องมอบอำนาจให้คณะกรรมการกลางดำเนินการแทนได้ เหมือนกับการที่ อปท. แต่ละประเภทยอมมอบอำนาจให้คณะกรรมการกลางจัดการสอบแข่งขันพร้อมกันทั่วประเทศที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ซึ่งดำเนินการอย่างรอบคอบและให้สถาบันการศึกษาที่จัดสอบรับเงื่อนไขตามคณะกรรมการกลางกำหนดและเคยจัดสอบ ก็ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ปราศจากปัญหาการทุจริตและได้บุคลากรที่มีคุณภาพให้กับท้องถิ่น ทั่วประเทศ นายพิพัฒน์ วรสิทธิดำรง (นายกสมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย) กล่าวว่า แม้ว่าคำสั่งดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหากรณีการทุจริตสอบแข่งขันที่เกิดขึ้นในบางจังหวัดหรือการเรียกรับเงินในการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่การใช้มาตรา 44 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว หลายฝ่ายมองว่าเป็นความพยายามของราชการส่วนกลาง ต้องการดึงอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลของ อปท. ซึ่งถือเป็นหัวใจของทุกองค์กรไปดำเนินการเอง แม้จะผ่านรูปแบบของคณะกรรมการ แต่เมื่อตรวจสอบองค์ประกอบของคณะกรรมการกลางแล้ว จะเห็นว่าผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาไม่เคยชนะเสียงของผู้แทนส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งล้วน

เป็นข้าราชการบำนาญของกระทรวงมหาดไทยแทบทั้งสิ้น และหากการใช้อำนาจไม่เป็นตามหลักคุณธรรมอาจทำให้เกิดปัญหาได้อีก นอกจากนี้ อาจเกิดความเคลือบแคลงสงสัยในการใช้อำนาจคัดเลือก เพื่อรับโอนข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับบริหารหรืออำนวยการของ อบต. เหมือนที่เคยเกิดขึ้นแล้วใน อบจ. บางแห่ง เทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง เนื่องจากตำแหน่งในระดับบริหารหรืออำนวยการของ สถ. มีจำนวนจำกัด แต่ความต้องการของบุคลากรใน สถ. มีจำนวนมาก จึงอาจใช้ช่องทางนี้ในการถ่ายโอนจาก สถ. ไปเป็นปลัด อบจ. ปลัดเทศบาลนคร ปลัดเทศบาลเมือง หรือปลัด อบต. ขนาดใหญ่เข้าใจว่า คสช. มีความหวังดีที่จะแก้ไขปัญหามันหมกหมมมานาน แต่การคิดแก้ไขในจุดใดจุดหนึ่งคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาทั้งหมดได้ โดยเฉพาะการมุ่งแก้ไขปัญหาดัวบุคคล แต่ไม่ได้แก้ไขระบบ ก็อาจแก้ไขได้ไม่นาน และอาจไปเพิ่มปัญหาในภายหลัง เพราะอย่าลืมว่าการทุจริตที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัด หากบุคคลในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดไม่ร่วมมือด้วย สิ่งเหล่านั้นก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

ในขณะที่ สุรพงษ์ แสงเรณู (2560) กล่าวว่า ผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1. ผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าจากการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สูญเสียงบประมาณในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดสัดส่วนในการบริหารงานบุคคลไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ของรายได้ในการจ่ายเป็นค่าตอบแทน ค่าจ้างและเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีผลต่อสัดส่วนงบประมาณในการบริหารงานบุคคล โดยหากมีการเปิดกรอบเพื่อบรรจุแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมากก็ต้องพิจารณา ซึ่งในที่นี้ต้องพิจารณารวมกับสวัสดิการที่ต้องจ่ายให้กับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นค่ารักษาพยาบาล เงินสมทบประกันสังคม การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนระดับด้วย ซึ่งปัจจุบันหลังจากที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้ดำเนินการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามกรอบร้อยละ 40 แล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นก็มีการรับพนักงานจ้างซึ่งไม่ได้นำค่าใช้จ่ายในการจ้างไปคิดรวมกับเกณฑ์ร้อยละ 40 ซึ่งเป็นโอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่นเรียกรับเงินเพื่อเปิดรับพนักงานจ้างนอกระบบร้อยละ 40 ของการบริหารงานบุคคล การได้บุคลากรที่ไม่มีความรู้ความสามารถ โดยเป็นที่ยอมรับว่าข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นบางส่วนได้รับการบรรจุแต่งตั้งมาจากการทุจริตประพฤติมิชอบไม่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานจึงจำเป็นต้องใช้การทุจริตประพฤติมิชอบเพื่อให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง บางรายได้บรรจุแต่งตั้งเนื่องจากเป็นญาติของผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีการเสนอเงินให้กับผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อแลกกับการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนระดับ การเลื่อนตำแหน่ง ภาวะความขัดแย้งในองค์กร ส่วนใหญ่เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งเกิดจากความ

ไม่พอใจหรือการไม่ยอมรับในกระบวนการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นโดยการใช้ระบบอุปถัมภ์ ระบบเส้นสาย การเลือกปฏิบัติ ทั้งจากนายกหรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การไม่พอใจผลการประเมินเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้บริหาร การมอบหมายภาระงานที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่มีความเหมาะสม และภาวะคนล้นงาน จากการอาศัยความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและกรอบงบประมาณในการบริหารงานบุคคลที่ร้อยละ 40 ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการปรับแผนอัตรากำลัง การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มภาระรองรับการเพิ่มกรอบอัตรากำลัง เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บเงินเพื่อแลกกับการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่กรอบอัตรากำลัง โดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงเป็นการแบกภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลที่ไม่มีความเหมาะสมกับภาระงานและภารกิจที่กำหนดไว้

2. ผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า จากการทูลจรีตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น คือ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากโดยส่วนใหญ่การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนอัตรากำลังจากภาคประชาชน โดยแผนอัตรากำลังส่วนใหญ่เป็นกรอบตำแหน่งที่ได้รับคานวณและมีการเปิดสอบโดยทั่วไป ไม่ได้มีการกำหนดกรอบตำแหน่งที่สอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไม่กี่คนซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยตำแหน่ง ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัด หัวหน้าส่วนต่าง ๆ และตำแหน่งบุคลากรเท่านั้น สภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนอัตรากำลังหรือกรอบอัตรากำลังแต่อย่างใด จึงทำให้ไม่สามารถที่จะแสดงความคิดเห็นหรือแก้ไขปรับปรุง ขาดการมีส่วนร่วม การทูลจรีตประพฤติมิชอบและการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลเป็นผลจากการกระทำที่ส่งผลต่อความรู้สึกของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการทูลจรีตและการใช้ระบบอุปถัมภ์ของผู้บริหารท้องถิ่น นำผลไปสู่การขาดความศรัทธาในตัวของผู้บริหาร ต่อความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือต่อประชาชนในชุมชน ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้รับการยอมรับจากข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนก็จะไม่เข้าร่วม ไม่ให้ความร่วมมือทำให้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความต่อเนื่อง และขาดความเสมอภาคและเท่าเทียม

3. ผลกระทบต่อพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า จากการทูลจรีตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ ขาดความก้าวหน้า การทูลจรีตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลและระบบอุปถัมภ์เป็นปัจจัยที่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมองว่าเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานที่ไม่ใช่ได้มาเพราะความรู้ความสามารถ

แต่เป็นการได้มาด้วยการจ่ายเงินให้กับผู้บริหารหรือคอบประจบผู้บริหาร เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นถึงแม้จะมีความรู้ความสามารถเพียงใดก็ไม่สามารถมีความก้าวหน้าในตำแหน่งในสายงานของตนเองได้ ซึ่งก็จะส่งผลต่อรายได้และค่าตอบแทนซึ่งพนักงานส่วนท้องถิ่น บางคนเข้ามาทำงานด้วยการต้องจ่ายเงินให้กับผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งบางคนที่มีรายได้ครบครวไม่มากก็ต้องมีการกู้หนี้ยืมสินเพื่อนำเงินมาจ่ายให้กับผู้บริหารท้องถิ่น เพราะไม่เช่นนั้นก็จะไม่ได้รับการบรรจุ แต่งตั้ง ด้วยเหตุนี้พนักงานส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องหาเงินมาใช้หนี้เงินที่กู้มา โดยหากไม่สามารถหา แหล่งกู้ในระบบได้พนักงานส่วนท้องถิ่นบางคนก็ต้องยอมกู้เงินนอกระบบเพื่อให้ได้เงินมาผู้บริหาร ท้องถิ่น โดยบางรายเงินเดือนที่ได้รับแทบจะไม่เพียงพอกับดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายอื่นในการดำเนินชีวิต ทำให้เกิดภาวะอาการเครียดที่จะต้องหาเงินเพื่อมาใช้หนี้ในแต่ละเดือน บางรายต้องเช่าบ้าน ต้องผ่อนรถ ซึ่งพนักงานส่วนท้องถิ่นบางรายต้องทำอาชีพเสริมโดยบังเปียดเวลาราชการ เวลาทำงานก็เหม่อลอยคิดแต่จะหาเงินเพื่อมาใช้หนี้ หรือบางคนต้องยอมทุจริตต่อหน้าที่เพื่อให้ได้เงินหรือค่าตอบแทนอื่น ผวนกกับการเผชิญกับการทุจริตในการบริหารงานบุคคลที่ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคล มุ่งประโยชน์ส่วนตนและเครือญาติมีการแบ่งกลุ่มฐานอำนาจทางการเมืองภายใน การแบ่งเครือข่ายอุปถัมภ์จนนำไปสู่การเกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลของกลุ่มอุปถัมภ์ต่าง ๆ มีการเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็นญาติหรือเป็นเครือข่ายของผู้บริหารท้องถิ่น โดยหากปัญหาความขัดแย้งมีความรุนแรงก็อาจนำไปสู่การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นตั้งกรรมการสอบสวนซึ่งพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการอยู่แล้ว เมื่อทำอะไรไม่ได้ก็ต้องอยู่ในภาวะจำยอม ซึ่งก็จะส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ความทุ่มเท ความกระตือรือร้น ในการปฏิบัติงาน เกิดความเบื่อหน่ายจนนำไปสู่การไม่ให้ความสนใจในการพัฒนาตนเองและความจงรักภักดีต่อองค์กร

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

1. จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหารการบุคคล มีดังนี้

“.....ผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหารการบุคคล โดยตรง คือ เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการป้องกันการทุจริต ทำให้ระบบการทำงานรวดเร็ว การมีคำสั่งหยุดพักการปฏิบัติงานของคนทุจริต แต่อย่างไรก็ตามในกระบวนการดำเนินการของ ปปช. ใช้เวลามาก อาจจะทำให้การพิจารณาต้องใช้เวลาาน ทำให้คนกระทำผิดไม่เกรงกลัว ม. 44 แต่หากมีกระบวนการที่ทำให้การดำเนินการรวดเร็ว และคนผิดไม่ได้อยู่ในหน้าที่ สามารถรวบรวมข้อมูลได้ง่ายขึ้น ในส่วนของผลกระทบโดยอ้อมนั้นอาจจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่ไม่มีมีการกระทำความผิดจริงอาจจะทำให้เขาเสื่อมเสียชื่อเสียง เสียโอกาส.....”

“.....ในการใช้นโยบายดังกล่าวย่อมผลกระทบแน่นอน ซึ่งผลกระทบโดยตรงนั้นก็จะสามารถป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เพราะนำอำนาจมาสู่ส่วนกลาง หยุดการใช้อำนาจของผู้ที่มีอำนาจในการกระทำผิดลง ทำให้เกิดความเป็นธรรมและโปร่งใสในการดำเนินงานการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในทุกๆระดับ ส่วนผลกระทบโดยอ้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับการจัดสรรทรัพยากรบุคคลล่าช้าและอาจไม่ตรงตามความต้องการ และอาจจะส่งผลกระทบต่อการศึกษาของท้องถิ่นได้.....”

“.....ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบายดังกล่าวมีแน่นอน โดยผลกระทบโดยตรงคือสามารถป้องกันการทุจริตในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว ส่วนผลกระทบโดยอ้อมอาจจะกระทบอ้อมทำให้ท้องถิ่นขาดความอิสระในการทำงาน เพราะขัดกับนโยบายการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น.....”

“.....ผลกระทบของนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลนี้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะบรรจุและแต่งตั้งได้ตามนโยบายของแต่ละหน่วยงานได้ ถึงแม้ว่ากระบวนการบางส่วนจะถูกดำเนินการโดยส่วนกลาง แต่ปัญหาการทุจริตของงานบริหารงานบุคคล ยังสามารถเกิดขึ้นได้เรื่อย ๆ เพราะว่าการแก้ไขปัญหาตามนโยบายนี้เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่ดูเฉพาะหน้ามากกว่า ซึ่งจริง ๆ ปัญหาด้านการอุปถัมภ์และความขัดแย้งทางการเมืองเป็นปัญหาดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย การแก้ปัญหาให้ตรงจุดยังเป็นเรื่องยาก จะแก้ปัญหาการทุจริต แม้ว่าจะเป็นเพียงงานบริหารงานบุคคล ก็อาจยังไม่สามารถแก้ปัญหาให้ดีขึ้นได้.....”

“.....เมื่อส่วนกลางเป็นผู้จัดการสรรหาบุคคลเอง เมื่อสอบออกมาแล้วอาจจะทำให้ได้บุคลากรได้ไม่ตรงตำแหน่งหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรในการบริหารงาน ไม่มีคนเข้าสู่ตำแหน่ง ผลการปฏิบัติงานที่ออกมาอาจจะไม่มีประสิทธิภาพ.....”

“.....ผลกระทบโดยตรงนั้นจะทำให้เกิดความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรและจำนวนผู้ผ่านการสอบอาจจะไม่น้อยทำให้ไม่เพียงพอในการบรรจุแต่งตั้งส่วนผลกระทบโดยอ้อมนั้นจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานถูกมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุจริตทั้งหมด แต่ในความเป็นจริงอาจจะมีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเท่านั้น.....”

“.....ผลกระทบนั้นเกิดขึ้นแน่นอน ซึ่งผลกระทบโดยตรงการเอาอำนาจงานบริหารงานบุคคลมาสู่ส่วนกลางนั้นทำให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการดำเนินการดังกล่าวอาจจะขัดแย้งกับนโยบายการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น.....”

“.....ผลกระทบที่เกิดขึ้นทำให้ท้องถิ่นขาดความอิสระ ผู้บริหารไม่สามารถกำหนดนโยบายหรือข้าราชการท้องถิ่นที่เข้าใจงานได้ดำเนินการของส่วนกลางไม่สามารถสรรหาพนักงาน

ในตำแหน่งที่ว่างได้ทันเวลาหรือความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีผู้สอบผ่านหรือผ่านเกณฑ์ที่กำหนดทำให้ท้องถิ่นขาดตำแหน่งในการบริหารงาน.....”

“.....ผลกระทบโดยตรงก็มีต่อผู้บริหารท้องถิ่นที่เมื่อก่อนมีอำนาจโดยตรงในการสอบแข่งขัน การสอบคัดสายผู้บริหาร เป็นต้น ที่สูญหายไป ส่วนผลกระทบโดยอ้อม อาจจะได้บุคลากรที่เหมาะสมกับพื้นที่.....”

“.....ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับองค์กร ซึ่งเป็นการสูญเสียงบประมาณเพื่อแลกกับการได้บุคลากรที่ไม่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง และทำให้เกิดความขัดแย้งในองค์กรระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมันกลายเป็นวัฒนธรรมและภาพลักษณ์ขององค์กรในการยอมรับการทุจริตประทุมิชอบของผู้บริหารท้องถิ่น ในส่วนของพนักงานผลกระทบที่เกิดขึ้นทำให้ขาดความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน.....”

“.....ผลกระทบโดยตรง ในส่วนของการสอบเลื่อนตำแหน่งของตำแหน่งผู้บริหาร จากเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการสอบได้เองได้ แต่เมื่อนำมาให้ส่วนกลางดำเนินการก็ทำให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรมมากขึ้น ส่วนผลกระทบทางอ้อมอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นภายหลังได้”

“.....ผลกระทบทางอ้อมทำให้เกิดมาตรฐานในการดำเนินงาน มีความโปร่งใสชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติ ส่วนผลกระทบโดยอ้อมที่ส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นน่าจะเป็นในเรื่องของการทำให้เกิดความชะงักงันของระบบการบริหารงานบุคคล”

“.....ผลกระทบโดยตรงคือไม่สามารถคาดเดาได้ว่าอำนาจสั่งการจะเกิดขึ้นเมื่อใดเวลาใด การบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นก็จะไม่ต่อเนื่อง ผลกระทบโดยอ้อม คือ มีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานบุคคลให้รวดเร็ว.....”

2. จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบทางบวกและทางลบที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหารการบุคคล

“.....ผลกระทบทางบวกที่เกิดขึ้น คือ 1) สามารถระงับยับยั้งการซื้อขายตำแหน่งระหว่างผู้สอบแข่งขันกับข้าราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาได้ 2) สามารถป้องกันการทุจริตในการบริหารงานบุคคลในระดับหนึ่ง 3) สามารถเป็นหลักประกันว่าจะได้คนที่มีความสามารถเกิดความเสมอภาคยุติธรรม 4) การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักคุณธรรม และ 5) สังคมและประชาชนยอมรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ในส่วนผลกระทบทางลบ ประกอบด้วย 1) อาจทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่งงานบางช่วงเวลา เนื่องจากความล่าช้าในการสอบแข่งขัน 2) อาจมีการหลบหลีกหรือเบี่ยงเบนไปสู่การทุจริตอื่น ๆ ที่ทำได้ง่ายกว่า และ 3) อาจเกิดการทุจริตระดับกรม หรือตัดตอนการทุจริตไปสู่หน่วยปฏิบัติ เช่น หน่วยออกข้อสอบ หรือตัวผู้สมัครสอบเอง”

“.....ผลกระทบเชิงบวกช่วยเพิ่มโอกาสในการแข่งขันให้เกิดความเท่าเทียมกับทุกคน ทำให้สามารถได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงมาทำงาน ส่วนผลกระทบเชิงลบอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร และอาจจะได้บุคลากรที่ไม่ตรงกับตำแหน่งที่ขาดแคลน”

“.....ผลกระทบทางบวกน่าจะเป็นในเรื่องของการสร้างจิตสำนึกการปฏิบัติงานที่โปร่งใสมากขึ้นเกิดความเป็นธรรมในสังคมและเกิดความโปร่งใสประชาชนตรวจสอบได้มีวิธีที่รัดกุมมากขึ้น.....”

“.....ผลกระทบทางด้านบวกทำให้ทุกคนมีโอกาสในการแข่งขัน มีระบบคุณธรรมมากยิ่งขึ้น สามารถลดปัญหาการร้องเรียนความไม่เป็นธรรม ได้คนที่มีความรู้ความสามารถที่แท้จริง”

“.....ผลกระทบทางบวกทำให้เกิดความเชื่อมั่นในเรื่องความโปร่งใส คือ เมื่อเอาอำนาจสอบมายังส่วนกลางสื่อสารติดตามได้ง่าย กระบวนการตรวจสอบสามารถทำได้ง่าย ในทางลบก็คือ เมื่อนำมาอยู่ที่ส่วนกลางคนที่ดำเนินการโดยส่วนกลางอาจจะขัดกับการกระจายอำนาจ โดยภาพรวมผมว่ามีผลกระทบทางบวกมากกว่าทางลบ.....”

“.....ผลกระทบทางบวกทำให้เกิดมาตรฐานและทำให้เกิดความเป็นธรรมกับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีระบบคุณธรรมมากกว่าใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่วนผลกระทบทางด้านลบอย่างที่กล่าวไว้แล้วมันทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นภายหลัง”

“.....ผลกระทบทางบวกทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที แต่อย่างไรก็ตามหากขาดการไตร่ตรองที่ดีก็อาจจะทำให้เกิดข้อเสียเกิดขึ้นได้เช่นกัน”

“.....ทางบวกสามารถแก้ปัญหาหรือระงับผู้ประพฤติมิชอบได้ทันท่วงที ทางลบบางครั้งในการใช้อำนาจเกินขอบเขตอาจมีการพิจารณาไม่ครบถ้วน.....”

3. จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบที่คาดหวังและไม่คาดหวังที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหารการบุคคล

“.....ผลกระทบที่คาดหวัง ได้แก่ 1) ระงับยับยั้งการซื้อขายตำแหน่งระหว่างผู้สมัครกับข้าราชการ 2) ป้องกันการทุจริตในการบริหารงานบุคคลในระดับหนึ่ง 3) เป็นหลักประกันว่าจะได้คนดีมีความสามารถ เกิดความเสมอภาคยุติธรรม 4) การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักคุณธรรม 5) สังคม ประชาชนยอมรับ อปท. มากขึ้น 6) คสช. มีความชอบธรรม สร้างการยอมรับต่อสาธารณะมากขึ้น ผลกระทบที่ไม่คาดหวัง ประกอบด้วย 1) อาจเกิดการขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่งงานบางช่วงเวลา เนื่องจากความล่าช้าในการสอบแข่งขัน 2) อาจมีการหลบหลีกหรือเบี่ยงเบนไปสู่การทุจริตอื่น ๆ ที่ทำได้ง่ายกว่า 3) อาจเกิดการทุจริตระดับกรม หรือตัดตอนการทุจริตไปสู่หน่วยปฏิบัติ เช่น หน่วยออกข้อสอบ หรือตัวผู้สมัครสอบเอง 4) อาจเกิดการรวมตัวของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อต่อรอง

อำนาจกับ คสช. หรือรัฐบาล 5) อาจก่อให้เกิดความกล้าหาญของข้าราชการที่ดี หรือสื่อมวลชนที่ดี หรือประชาชนในพื้นที่ในการเปิดโปงการทุจริตต่อหน้าที่อื่น ๆ

“.....ในการจัดการจากส่วนกลางจะทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในการสรรหาที่ชัดเจน มีคุณธรรม เกิดความเสมอภาค และเป็นที่ยังงายขององค์กรและประชาชนได้เราก็คงอยากเห็นการบริหารของท้องถิ่นมีมาตรฐาน ต่อความรู้ความสามารถ.....”

“.....คาดหวังว่าจะมีการบริหารงานบุคคลในท้องถิ่นเป็นไปอย่างยุติธรรม โปร่งใส ได้คนที่มีความรู้ความสามารถจริง ๆ เข้าสู่ตำแหน่ง ไม่คาดหวัง-เกรงว่าจะมีการดำเนินการไม่ต่อเนื่อง.....”

“.....ผลกระทบที่คาดหวังนั้นเมื่อส่วนกลางนำไปดำเนินการเองทำให้เกิดความยุติธรรมมากขึ้นผลกระทบที่ไม่คาดหวังอาจเกิดกระบวนการทุจริตในระดับขึ้นมาแทน.....”

“.....สิ่งที่คาดหวังนั้นคงเป็นเรื่องที่สามารถลดปัญหาในการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ผลที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายนี้เช่นกัน คือ การขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานของบุคลากรของท้องถิ่น.....”

“.....ผลกระทบที่คาดหวังทำให้ทุกคนมีโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ส่วนผลกระทบที่ไม่คาดหวังทำให้ข้าราชการท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน.....”

“.....นโยบายดังกล่าวจะทำให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความเสมอภาค ทำให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ผลกระทบที่ไม่คาดหวังน่าจะเป็นในเรื่องทำให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่อาจคาดหวังได้ เช่น การโอนย้ายไม่สามารถทราบได้ว่าจะโอนย้ายไปที่ไหนในกรณีที่เกิดความขัดแย้ง.....”

“.....สิ่งที่หวังจากนโยบายนี้ก็คือ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาคาการทุจริตและประพฤติมิชอบในงานด้านบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นได้อย่างทันที่ แต่อย่างไรก็ตามในระยะยาวอาจมีส่งผลกระทบในเชิงลบต่อขวัญและกำลังใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานได้.....”

“.....สิ่งที่คาดหวังคือการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเกิดความโปร่งใสโดยแท้จริงที่ไม่คาดหวังไม่คิดว่าจะเปลี่ยนแปลงได้ในระยะเวลาอันสั้น.....”

4. จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อประเทศโดยรวม

“.....ผมคิดว่านโยบายเป็นช่วงแรกของการดำเนินการ ไม่มีอะไรที่ดีทั้งหมด ทำให้เกิดการปรับปรุงระบบการทำงาน และเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศซึ่งคำสั่ง คสช. มีลักษณะเป็นการห้ามเลือดชั่วคราว แต่มิใช่การป้องกันรักษาโรคอย่างถาวรยั่งยืน เมื่อนำไปใช้แล้วจะเกิดผลดี เกิดความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล ปฏิบัติได้ง่าย แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือเปลี่ยนนโยบาย จะเกิดการดีอ้าย คนทุจริตจะหาช่องทางเสมอ โจรยังเป็นโจร ถ้าตำรวจหรือประชาชนพลเอกก็จะทำอีก ทั้งนี้เท่าที่และความจริงจังของผู้นำประเทศมีความสำคัญยิ่ง ทางที่ดีนี้จึงอาจก่อให้เกิดความกล้าหาญของ

ข้าราชการที่ดี หรือสื่อมวลชนที่ดี หรือประชาชนในพื้นที่ในการเปิดโปงการทุจริตต่อหน้าที่อื่น ๆ และเป็นตัวอย่างในการทำความดีเพื่อแผ่นดิน.....”

“.....นโยบายการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่อื้อฉาวในปัจจุบันได้ในระดับหนึ่ง แต่หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้ร่วมกันปรับข้อกฎหมายในส่วนที่ตึงเกินไปและหย่อนเกินไป ก็จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตของท้องถิ่นได้.....”

“.....ทำให้ส่วนร่วมตระหนักถึงการสร้างประชาชนที่มีคุณธรรมจริยธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากขึ้นในขณะเดียวกันองค์กรที่ดำเนินการสอบก็ต้องดำเนินการอย่างโปร่งใสสามารถให้ประชาชนตรวจสอบได้เช่นกัน.....”

“.....กล่าวว่า เมื่อข้าราชการท้องถิ่นขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน จะส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม.....”

“.....เมื่อนำนโยบายแล้วผลกระทบโดยรวมคือมันเป็นการตัดอำนาจของท้องถิ่น ในอนาคตควรให้หน่วยงานกลางเป็นผู้จัดสอบให้เป็นมาตรฐานเดียว ไม่จำเป็นต้องให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบ ทุกส่วนราชการทุกส่วน ควรให้ กพ. เป็นศูนย์กลางในการคัดสรรบุคลากรในส่วนภูมิภาค ความรู้ความสามารถทั่วไป หลังจากนั้นท้องถิ่นหรือหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้คัดสรรบุคลากรตามที่หน่วยงานนั้นต้องการจัดการสอบ แต่ตอนนี้มันเป็นเพียงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น.....”

“.....ผลกระทบโดยรวมทำให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่สอบแข่งขันได้ไม่มีสิทธิ์ที่จะเลือกบรรจุแต่งตั้งตามที่คาดหวัง เนื่องจากส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดให้บรรจุแต่งตั้งตามลำดับของการสอบแข่งขัน เช่น ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ภาคใต้ได้บรรจุแต่งตั้งในภาคเหนือ ซึ่งอาจทำให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการปรับตัวและมีผลกระทบกับความเป็นอยู่ และทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพอาจจะทำให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นลาออกจากราชการโดยที่ไม่อยากจะทำ.....”

“.....ในภาพรวมคาดว่าจะยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างชัดเจน เนื่องจากอาจเกิดความแคลงใจในมาตรฐานในการดำเนินงาน ความโปร่งใสและความชัดเจนในการปฏิบัติ”

“.....อาจจะประสบความสำเร็จหากทุกคนปฏิบัติจริง ไม่เป็นเพียงแค่นโยบาย เพราะหากทุกภาคส่วนมีการดำเนินการอย่างจริงจัง ไม่มีอะไรแอบแฝงช่องโหว่ของกฎหมายหรือแทรกแซงการบริหารงานบุคคลก็จะนำไปสู่ความสำเร็จได้.....”

“.....ไม่สามารถชี้ได้ว่าเมื่อดำเนินการแล้วจะเกิดความโปร่งใสเพราะไม่มีกลไกตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการบริหารบุคคลระดับส่วนกลาง.....”

5. จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับระบบ กลไกของนโยบายในระยะยาวในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพหุมิติขอในด้านการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ดังนี้

“.....ในระบบราชการการโยกย้ายสามารถทำได้หมด ควรแยกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกควรมองในเรื่องสมรรถนะที่เป็นมาตรฐานพื้นฐาน หากเจ้าหน้าที่ไม่มีสมรรถนะนำประชาชนได้ก็ยอมไม่ให้ท้องถิ่นเจริญ อีกเรื่องคือ เทคโนโลยี การพัฒนาทักษะที่จะทำให้ท้องถิ่นพัฒนา ถ้าขาดทักษะเหล่านี้ก็ไม่สามารถพัฒนาได้ และที่สำคัญในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมควรมีการออกแบบเครื่องมือความซื่อสัตย์สุจริต และความรู้เฉพาะทาง อาจจะต้องใช้ศูนย์สอบกลาง เป็นต้นรัฐบาลต้องมีกลยุทธ์ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ถ้าพึ่งอาศัยข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น ระดับชาติหรือข้าราชการไม่สามารถระงับยับยั้งการทุจริตการบริหารงานบุคคลของ อปท. ได้ ข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย 1) มาตรการป้องกัน ได้แก่ กลยุทธ์ด้านสังคม การให้การศึกษา และการระแวดระวังของภาคประชาชน กลยุทธ์ด้านกฎหมาย โดยองค์กรตรวจสอบที่อิสระ เช่น ปปช. ปปท. และกลยุทธ์ด้านการเมือง ได้แก่ กลไกอำนาจ การเข้าถึงกระบวนการทางการเมืองของประชาชน และการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ การให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแส กลไกการตัดสินใจของข้าราชการในงานบุคคลให้อยู่ในรูปคณะกรรมการ 2) มาตรการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ การเพิ่มบทลงโทษ การมีศาลทุจริต การแต่งตั้งกรรมการสอบสวนของข้าราชการเองต้องรวดเร็ว ยุติธรรม การยึดทรัพย์สิน โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ ปปง. หรืออื่น ๆ รวมถึงมาตรการส่งเสริมให้กำลังใจ รางวัล ประชาชน หน่วยงาน ที่กล้าเปิดโปงการทุจริต.....”

“.....ในระยะยาวต้องมีการปรับแก้กฎหมายการบริหารงานบุคคล จัดระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด รวมถึงปรับแก้โครงสร้างองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบให้สามารถปฏิบัติการตรวจสอบได้อย่างจริงจังและเกิดประโยชน์สูงสุด.....”

“.....สิ่งที่ต้องดำเนินการในระยะยาว คือ 1) ต้องสร้างพลังคนรุ่นใหม่ให้ตระหนักถึงความสำนึกในคุณธรรมในการปฏิบัติงาน 2) ผู้บริหารงานต้องเป็นตัวอย่างที่ดีกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตั้งอยู่ในความประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบและกฎหมาย.....”

“.....ควรกลับไปใช้ระบบเดิม แต่ควรเพิ่มมาตรการต่าง ๆ ให้ครอบคลุมและรัดกุมมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตจากการบริหารงานบุคคล.....”

“.....นโยบายนี้เป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบได้อย่างรวดเร็ว ในระยะยาวควรมีการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลตามนโยบายการกระจายอำนาจ ซึ่งควรมีการหามาตรการป้องกันการทุจริตในทุกระดับ โดยอาจมีคณะกรรมการหลาย ๆ ฝ่ายในการตรวจสอบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นอย่างจริงจัง.....”

“.....ควรให้มีระบบคุณธรรม โปร่งใส และประเมินผลงานกันอย่างแท้จริงในการก้าวสู่ตำแหน่งบริหาร.....”

“.....ผมมองว่ากฎหมายปัจจุบันมีการใช้เปอร์เซ็นต์เป็นตัวจับ (มาตรา 35) หน่วยงานที่มีหน้าที่กฎหมายควรมีการปรับให้สอดคล้องกับท้องถิ่น เช่น เทศบาล อบต. หน่วยงานที่มีหน้าที่ออกกฎหมายต้องกำหนดโครงสร้างของบุคลากรตามขนาดหรือรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ และสอดคล้องกับจำนวนบุคลากร.....”

“.....ในอนาคตควรจะมีการแต่งตั้งกรรมการตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และส่วนกลางเข้ามามีส่วนร่วมตามสัดส่วนที่เหมาะสม เข้ามากำหนดวางแผนให้มีมาตรฐานมีระบบคุณธรรม ทำให้เกิดความโปร่งใสเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย.....”

“.....ในระยะยาวควรมีการสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชนในการเลือกตัวแทนท้องถิ่นในทุกระดับรวมถึงผู้เข้าสอบแข่งขันด้วย และควรมีการกำหนดมาตรฐานความเข้มข้นทางกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดในทุกกรณี.....”

“.....ในระยะยาวควรมีการปรับเปลี่ยนจากระบบอุปถัมภ์ให้เป็นระบบการประเมินผลงานโดยแท้จริง.....”

“.....ในระยะยาวควรอยู่ในระดับจังหวัดแต่เพิ่มกลไกการตรวจสอบให้มากยิ่งขึ้น ควรมีกลไกเอาผิดผู้กระทำความผิดอย่างจริงจังโดยเพิ่มช่องทางชี้ข้อเท็จจริงของปัญหาให้มากขึ้น กระบวนการประเมินบุคลากรในท้องถิ่นควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมระดับพื้นที่.....”

“.....ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ ไม่ว่าจะส่วนใดหรือกลุ่มคนใดมีอำนาจอาจจะทำให้เกิดปัญหาในอนาคต สิ่งที่ต้องดำเนินการในระยะยาวต้องมีการปลูกฝังในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมในกลุ่มคนทุกกลุ่มทุกองค์กร ควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานการบริหารงานบุคคลในทุกระดับ.....”

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในประเด็นผลกระทบของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 มีดังนี้

1. ผลกระทบเชิงบวก

1.1 สามารถระงับยับยั้งการซื้อขายตำแหน่งระหว่างผู้สอบแข่งขันกับข้าราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาได้

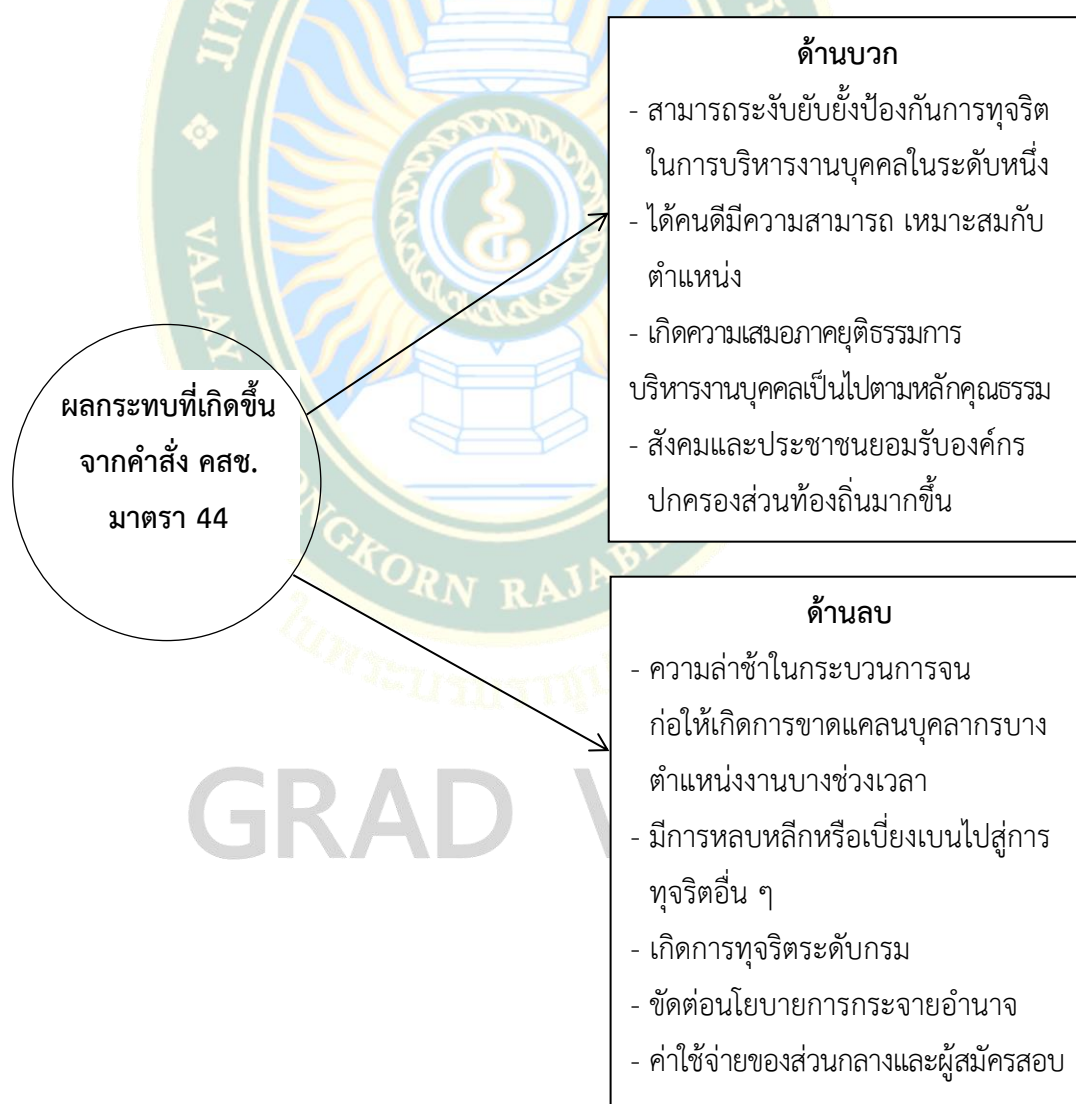
1.2 ช่วยเพิ่มโอกาสในการแข่งขันให้เกิดความเท่าเทียมกับทุกคน ทำให้สามารถได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงมาทำงาน

2. ผลกระทบทางลบ คือ

2.1 ทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่งงานบางช่วงเวลา เนื่องจากเกิดความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร และอาจจะได้บุคลากรที่ไม่ตรงกับตำแหน่งที่ขาดแคลน

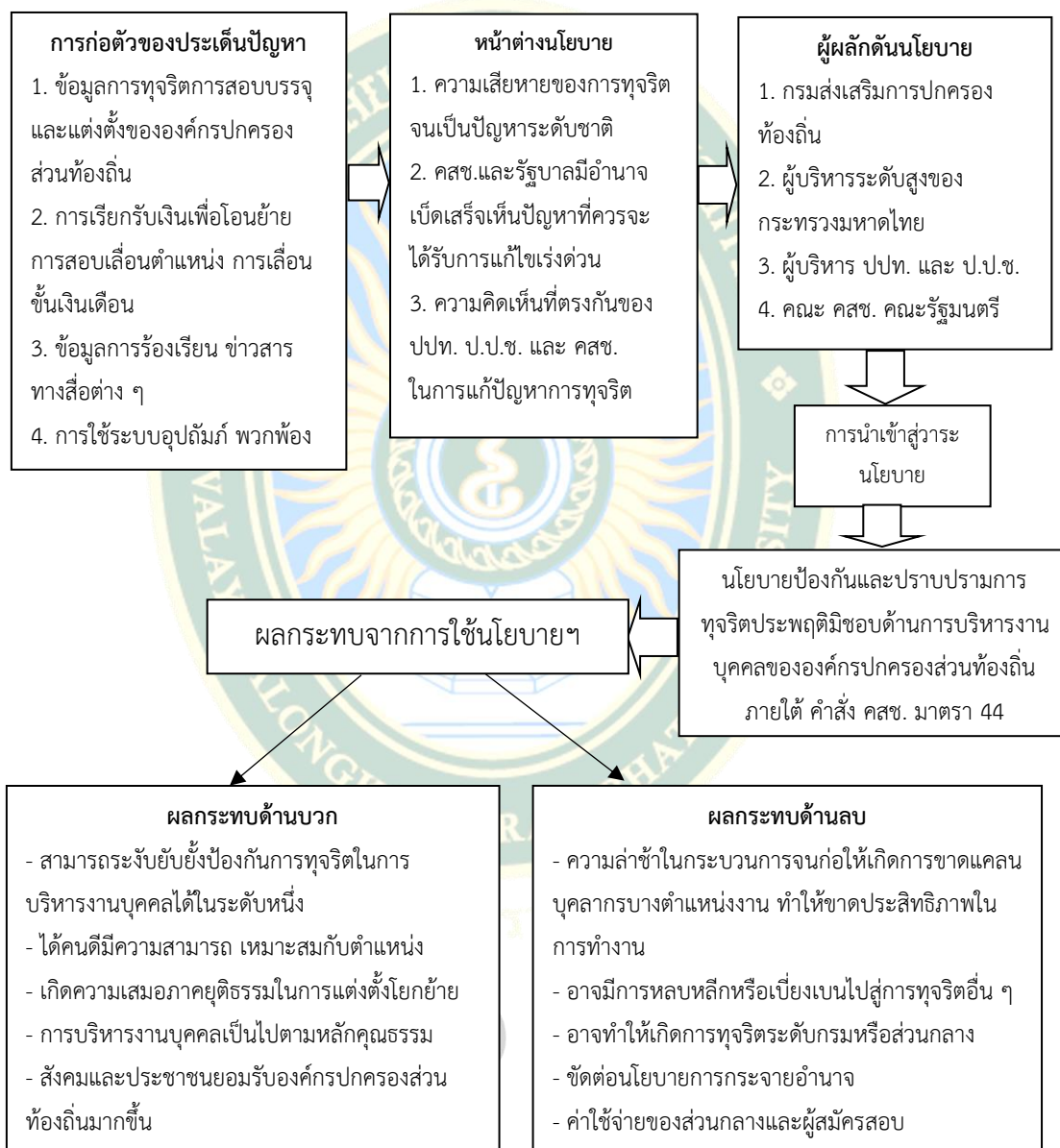
2.2 อาจมีการหลบหลีกหรือเบี่ยงเบนไปสู่การทุจริตอื่น ๆ ที่ทำได้ง่ายกว่าและอาจเกิดการทุจริตระดับกรม หรือตัดตอนการทุจริตไปสู่หน่วยปฏิบัติ เช่น หน่วยออกข้อสอบ หรือตัวผู้สมัครสอบเอง

2.3 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานถูกมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุจริตทั้งหมด



ภาพที่ 12 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

จากผลการศึกษาการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



ภาพที่ 13 สรุปการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 จากการศึกษาสัมภาษณ์

4.4 ผลการวิพากษ์ตัวแบบการก่อดำของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติ มิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

เมื่อผู้วิจัยได้ข้อสรุปในประเด็นการก่อดำของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติ มิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 แล้ว ได้ทำ การสรุปผลการศึกษาแล้วนำข้อมูลในแต่ละประเด็นที่ศึกษาไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการวิพากษ์ผลการ สัมภาษณ์ เพื่อจะได้ร่วมกันพิจารณาและการพยายามแสวงหาคำตอบที่มีความสมเหตุสมผล มีเหตุผล และ คิดอย่างรอบคอบครบถ้วน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการทำวิพากษ์การสัมภาษณ์ คือ 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) องค์กร อิสระ 2) หน่วยงานส่วนกลาง และ 3) ผู้บริหารท้องถิ่น จำนวน 10 คน ได้แก่ 1) ตัวแทนจาก ป.ป.ช. จำนวน 1 คน 2) ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน 3) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน 4) ตัวแทนนายกเทศบาล จำนวน 1 คน 5) ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน และ 6) ตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัด อบต. จำนวน 4 คน ซึ่งผลการวิพากษ์งานวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

ตารางที่ 5 ผลการวิพากษ์ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการ ทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตัวแทนจาก ป.ป.ช.	1. การทุจริตการสอบบรรจุและแต่งตั้ง - สถานการณ์ที่ผู้วิจัยนำมาเสนอเกี่ยวกับข้อมูลการทุจริตในเรื่องต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คงเป็นสาเหตุหลักในการทำให้ คสช. ใช้ มาตรา 44 มาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้าน การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผมว่าก็มีความเกี่ยวเนื่องกันทั้งในเรื่องการ ทุจริตการสอบบรรจุและแต่งตั้ง เพราะคิดว่าในขณะนั้นการใช้กฎหมายปกติอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหา ได้ หรือหากได้ก็ล่าช้าในการดำเนินการ การใช้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 น่าจะเป็นวิธีการที่รวดเร็วที่สุด
ตัวแทนกรม ส่งเสริมการ ปกครองส่วน ท้องถิ่น	- สาเหตุหลักในการทำให้ คสช. ใช้ มาตรา 44 มาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้านการ บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผมว่าก็มีความเกี่ยวเนื่องกันทั้งในเรื่องการทุจริตการ สอบบรรจุและแต่งตั้ง เพราะคิดว่าในขณะนั้นการใช้กฎหมายปกติอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ หรือหาก ได้ก็ล่าช้าในการดำเนินการ การใช้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 น่าจะเป็นวิธีการที่รวดเร็วที่สุด
ตัวแทนนายก องค์กร บริหารส่วน จังหวัด	- สืบเนื่องจากข่าวและเหตุการณ์การทุจริตการสอบแข่งขันแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลที่ผ่าน มาทำให้มองเห็นว่าปัญหาการทุจริตการสอบแข่งขันและบรรจุแต่งตั้งขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจเกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์หรือการเรียกร้องผลประโยชน์ หรืออื่น ๆ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน ดังนั้น คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 การ ทุจริตการสอบบรรจุและแต่งตั้งน่าจะลดลง เพราะมีผู้สมัครเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลให้ผู้คิดจะ ทำการทุจริตยับยั้งชั่งใจมากขึ้น เนื่องจากมีสายตาคำนวณมากเพ่งเล็งขบวนการที่มิชอบ

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตัวแทนนายกเทศบาล	<p>- จะเห็นได้ว่า คสช. นั้นได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีคำสั่งดังกล่าวออกมาเพื่อลดผลกระทบหรือผลประโยชน์ทับซ้อนในการสอบบรรจุแต่งตั้ง เช่น การรับสินบน ซึ่งการเสนอบางสิ่งซึ่งมักเป็นรูปของเงินหรือทรัพย์สิน การเสนอดังกล่าวเพื่อจะรับผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรม ผลประโยชน์อาจโน้มน้าวใจการกระทำหรือตัดสินใจกระทำความผิดเพื่อให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการได้ และข้าพเจ้าเห็นด้วยในประเด็นการแก้ไขการสอบบรรจุแต่งตั้งตามคำสั่ง คสช. และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมให้ทุกท้องถิ่นกำหนดอัตราค่าจ้างให้สอดคล้องกับความเป็นจริงเพื่อมิให้มีอัตราค่าจ้างมากเกินไปจนความจำเป็น</p>
ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	<p>- ข้าพเจ้าเห็นด้วยว่าการทุจริตการสอบบรรจุแต่งตั้งถือเป็นพื้นฐานในประเด็นของนโยบายดังกล่าวที่จะนำไปสู่ระบบคุณธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการสรรหาบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งจากปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง</p> <p>- ภายใต้คำสั่ง คสช. ภายใต้มาตรา 44 เป็นการลดช่องทางการทุจริตการสอบบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้มีอำนาจมีโอกาสในการทุจริตน้อยลง กระบวนการทุจริตทำได้ยากจึงเป็นการสร้างระบบการสอบบรรจุและแต่งตั้งมีกระบวนการที่ถูกต้อง บริสุทธิ์ กลั่นกรองให้ได้บุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน</p>
ตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัดอบต.	<p>- แต่เดิมการบรรจุและแต่งตั้ง อบท. เป็นผู้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกเอง ซึ่งปัญหายังคงลักษณะเดิมเช่นกับการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานราชการอื่น ๆ เรื่องนี้ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการสรรหาคัดเลือกยังมีกระบวนการเหมือนเดิม เพียงแต่เปลี่ยนผู้ดำเนินการ เป็นกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่านั้น อบท. ต้องการคนดีและคนเก่งเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นเช่นกัน มีงานภารกิจที่ต้องอาศัยบุคคลเหล่านี้เช่นกัน การทุจริตการสอบเหล่านี้ ถึงจะหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการ ปัญหาเหล่านี้ยังคงอยู่ทุกยุคทุกสมัย ถึงจะกรมส่งเสริมฯ เป็นผู้ดำเนินการ ก็ยังคงประสบปัญหาการร้องเรียนต่าง ๆ เช่นกัน</p>
ตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัดอบต.	<p>- จากข้อมูลที่รายงานต่อ คสช. ในการทุจริตการสอบและแต่งตั้งของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีเรื่องร้องเรียนเป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสอบบรรจุและแต่งตั้ง ก่อนที่จะมีคำสั่ง คสช. ภายใต้มาตรา 44 เมื่อวันที่ 2560 ซึ่งสถานการณ์ของการทุจริตการสอบ มีความสอดคล้องกับข้อมูลที่คุณวิจัยได้ศึกษาไว้ ได้แก่ การเรียกรับเงิน หรือสิ่งของอันมีค่า ของผู้มีอำนาจในการสอบบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งมักจะมีผู้ร่วมกระทำการหลายคน โดยมีการยื่นข้อเสนอผ่านคนกลางและมักจะได้รับข้อเสนอจากผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้ง หรือผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เรียกรับโดยตรง นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการเรียกรับจากบุคคลที่ไม่มีอำนาจ แต่เป็นกรณีอื่นที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ที่ไม่สอดคล้องกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ</p>

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	<p>ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
	<p>- จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น และพบว่าเมืองครปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกไม่โปร่งใส นั้น ซึ่งพบว่า มีการดำเนินการโดยมิชอบ คือ ไม่เป็นไปตามประกาศ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งใส่ไปในทางทุจริต เรียกรับผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ คสช. ต้องใช้คำสั่งมาตรา 44 มาระงับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีข้อร้องเรียนและตรวจสอบพบการทุจริตการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่อมาจึงมีคำสั่งให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน โดยมีคณะกรรมการกลางสอบแข่งขันที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>- การทุจริตการสอบบรรจุและแต่งตั้งมีอยู่ทุกหน่วยงานไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชน ภาครัฐกระทรวงอื่น ๆ ก็พบเจอและออกข่าวอยู่เสมอ แต่เนื่องจาก อปท. นั้นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด จึงส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง แต่ก็มี อปท. อีกจำนวนมากที่ไม่มีทุจริต แต่เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นนี้ได้อย่างรวดเร็วฉับพลัน คำสั่ง คสช. มาตรา 44 มาใช้แก้ปัญหาาก็เป็นสิ่งดี แต่ควรใช้เพียงระยะหนึ่งเท่านั้น และปฏิรูประบบการกระจายอำนาจเสียใหม่ แล้วคืนอำนาจนี้ให้กับอปท. เช่นเดิม</p>
ตัวแทนจากป.ป.ช.	<p>2. การเรียกรับเงินเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน</p> <p>- การเกิดคำสั่งดังกล่าว ทาง คสช. ต้องมีข้อมูลและรับทราบปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การทุจริตในการจัดสอบ การเรียกรับเงินเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน มีการการเรียกร้องเงินทองในการแต่งตั้งโยกย้ายไปยังตำแหน่งที่ตนต้องการ เลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น ทำให้รัฐบาลก็จะให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาและออกคำสั่งดังกล่าวมาในที่สุด</p>
ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	<p>- การเรียกรับเงินเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง และการเลื่อนชั้นเงินเดือนในระดับท้องถิ่นมักจะมีปัญหามาก จะเห็นได้จากข้อมูลการร้องเรียนมายังส่วนกลางซึ่งประเด็นนี้ ผมในฐานะที่ทำงานส่วนกลางเห็นด้วยอย่างยิ่งกับประเด็นนี้ เพราะจากข่าวคราวการร้องเรียนและการติดตามข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในขณะนั้นจำเป็นต้องแก้ไขปัญหา และการใช้มาตรา 44 ก็เป็นแนวทางที่สามารถทำได้รวดเร็วที่สุดในขณะนั้น และยังคงเห็นได้ว่านอกจากคำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีคำสั่ง คสช. มาตรา 44 มีการใช้กับหน่วยงานอื่น ๆ อีกหลาย ๆ หน่วยงาน เพื่อแก้ไขปัญหาในการทุจริตในองค์กร</p>

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตัวแทนนายกเทศบาล	- คดีที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลมีความถี่เกิดขึ้นมากที่สุดคือการเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจเพื่อให้โยกย้าย ให้สอบเลื่อนตำแหน่ง ให้การเลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยส่วนใหญ่จะได้รับการเสนอผ่านคนกลางและมักจะได้รับการตอบสนองจากผู้ที่ต้องการซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการพิจารณาโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขึ้นเงินเดือน หรือพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลสามารถใช้ช่องทางเพื่อเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งข้าพเจ้าเห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว
ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	- การทุจริตในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการเรียกร้องเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน สืบเนื่องจากการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ประกอบกับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ทำให้ผู้ที่ต้องการโอนย้ายหรือสอบเลื่อนตำแหน่ง หรือเลื่อนขึ้นเงินเดือนสามารถแสวงหาช่องทางพิเศษเพื่อให้ได้สมประโยชน์โดยการเสนอให้เงินหรือผลประโยชน์แต่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจกฎหมายของตนในการเรียกเงินหรือผลประโยชน์จากบุคคลดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น คำสั่ง คสช. ตามมาตรา 44 ปัญหานี้ก็น่าจะยังคงมีต่อไป เพราะเป็นการสมยอมของผู้ขอโอนย้าย ผู้สอบเลื่อนตำแหน่ง หรือผู้ขอเลื่อนขึ้นเงินเดือน หากต้องการให้ปัญหานี้ลดน้อยลง น่าจะต้องมีการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างรวดเร็วและรุนแรง เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดรายอื่น และที่สำคัญกระบวนการตรวจสอบหรือสอบสวนควรต้องเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ หรือหน่วยงานกลาง เพื่อขจัดปัญหาการติดสินบนเจ้าหน้าที่ที่ทำการตรวจสอบ
ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	- ข้าพเจ้าเห็นด้วยว่าการเรียกรับเงินเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การเรียกรับเงินเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน เป็นการนำเสนอผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย การที่คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 ทำให้มีระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เข้มงวดเคร่งครัด การเรียกรับเงินทำได้ยากขึ้น การเรียกรับเงินเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 น่าจะยังมีอยู่แต่จะลดน้อยลงจากเดิม
ตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัด อบต.	- การบริหารงานบุคคลในทุกเรื่องมีหลักเกณฑ์ ข้อระเบียบที่ต้องปฏิบัติตามอย่างชัดเจนอยู่แล้ว ผู้ใดที่จะโอนย้าย สอบเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขึ้นเงินเดือน ก็สามารถศึกษาหลักเกณฑ์ได้ด้วยตนเอง ส่งผลให้ตนเองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องปล่อยให้เรื่องเหล่านี้ถูกแทรกแซงเพื่อรับผลประโยชน์โดยคนกลุ่มใด การเรียกรับเงินก็ถือว่าเริ่มจะยากที่จะเกิดขึ้น หรือแทบไม่มีเลย

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช.มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	<p>- จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเรียกเก็บเงินเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือนเกิดขึ้นในบางแห่ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นมีจำนวนมาก กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป จึงทำให้เกิดปัญหาจากตัวกฎหมาย เกิดจากระเบียบ เกิดจากกระทรวงที่เอื้อหรือช่องว่างเฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคลอันเนื่องมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อใช้ในการโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน อีกทั้งยังเกิดปัญหาความขัดแย้งเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่ม และกลุ่มผู้นำในพื้นที่ทำให้ไม่สามารถโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน นำไปสู่การเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การต่อรองเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ การกลั่นแกล้งและใช้ดุลยพินิจที่ไม่เป็นธรรมในการโอนย้ายหรือโคจรรับ การสร้างอิทธิพลใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อประโยชน์ให้พวกของตน จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และแก้ไขปัญหาระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เข้าทำหน้าที่เกี่ยวกับการโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องเหล่านี้ได้</p> <p>- สาเหตุในการเรียกเก็บเงินเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน นี้ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากบุคลากรท้องถิ่น เป็นผู้เสนอประโยชน์หรือสิ่งตอบแทน เพื่อให้ได้มาถึงสิ่งต้องการ เป็นกรณีที่เราเร่งรัดสนับสนุน เพื่อให้ได้สมประโยชน์ที่ตนเองต้องการ ในการย้าย เลื่อนตำแหน่ง/เงินเดือน เป็นเรื่องที่เราทำโดยถูกระเบียบ และขั้นตอนตามระเบียบแบบแผนของทางราชการและการกระทำในเรื่องนี้มีข้อจำกัดค่อนข้างมาก เพราะการกระทำในลักษณะนี้ ส่งผลกระทบตามมาหากไม่สอดคล้องกับระเบียบ ตามประกาศคณะกรรมการ กทจ. กท. หรือ ก อบต. แล้วแต่กรณี ส่วนใหญ่บุคลากรท้องถิ่นคนนั้น ๆ จะเสนอประโยชน์และสิ่งตอบแทนโดยตรงต่อผู้มีอำนาจ จากนั้นผู้มีอำนาจจะสั่งการ ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคลากรที่เสนอประโยชน์</p>
	<p>- ถึงแม้จะมีคำสั่ง คสช. มาตรา 44 มาใช้ แต่การโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน เป็นกระบวนการบริหารงานของ อบต. ซึ่งยังมีชาวคราวการเรียกผลประโยชน์อยู่บ้าง ซึ่งผู้ให้ผู้รับสมประโยชน์กันทั้งสองฝ่าย จึงยากในการแก้ไขปัญหานี้ อีกทั้งผู้บริหาร อบต. ส่วนมาก เป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นอยู่แล้ว พนักงาน อบต. จึงยากที่จะร้องทุกข์ ร้องเรียน กันง่าย ๆ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมี อบต. คุณธรรม อีกจำนวนมากเช่นกัน ฉะนั้นแนวทางแก้ไขปัญหานี้ควรแก้ที่ต้นตอของปัญหา คือ ผู้บริหาร อบต. ตั้งแต่กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครผู้บริหาร อบต. ให้ได้คนดีจริง ๆ ก่อนที่จะให้ประชาชนเลือกตั้ง</p>

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช.มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตัวแทนจาก ป.ป.ช.	3. การใช้ระบบอุปถัมภ์ - คำสั่งดังกล่าว ทาง คสช. ต้องมีข้อมูลและรับทราบปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การทุจริตในการจัดสอบ การใช้ระบบอุปถัมภ์ที่เอื้อให้กับคนใกล้ชิดของตนเอง การเรียกเรื่องเงินทองในการแต่งตั้งโยกย้ายไปยังตำแหน่งที่ตนต้องการ
ตัวแทนกรม ส่งเสริมการ ปกครองส่วน ท้องถิ่น	- การใช้ระบบอุปถัมภ์มีทุกยุคทุกสมัยในระบบราชการไทยเมื่อตนเองมีอำนาจก็จะนำคนของตนเองเข้ามาทำงาน เนื่องจากอาจจะมีบุญคุณกันในฐานะที่เป็นฐานเสียงของตนเอง ซึ่งทั้งนี้เนื่องมาจากนโยบายกระจายอำนาจที่ในอดีตกฎหมายให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปนั่นเอง ทำให้เกิดการซื้อขายตำแหน่งในทุกระดับ
ตัวแทน นายก องค์การ บริหารส่วน จังหวัด	- ปัญหาในการบริหารงานบุคคลอันเนื่องมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์อันเป็นสาเหตุหนึ่งของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากมาก เนื่องจากทุกคนในสังคมย่อมต้องมีเพื่อนฝูง หรือญาติที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังนั้น แม้จะมีคำสั่ง คสช. ตามมาตรา 44 ก็ไม่สามารถกีดกันการใช้ระบบอุปถัมภ์ในหน่วยงาน แม้แต่ผู้มีอำนาจในระดับสูงระดับประเทศก็มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ให้เห็นเนื่อง ๆ แต่หากการใช้ระบบอุปถัมภ์ไม่ขัดต่อระเบียบของราชการและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถส่งเสริมให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นก็อาจอนุโลมไม่ถือว่าเป็นปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคล
ตัวแทน นายก เทศบาล	- ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือได้ว่าการใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นส่วนที่สำคัญอย่างมากในการก่อให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคล เนื่องจากไม่จำเป็นว่าการบรรจุแต่งตั้งให้ญาติ พี่น้อง ลูกหลาน คนรู้จักได้เข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในตำแหน่งลูกจ้าง พนักงานจ้าง เป็นต้น ตลอดจนการเกื้อกูลญาติมิตรให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ขึ้นเงินเดือน หรือประโยชน์อื่น
ตัวแทน นายก องค์การ บริหารส่วน ตำบล	- ข้าพเจ้ามีความคิดเห็นว่าการใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นสาเหตุในการใช้คำสั่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและป้องกันความเสียหายต่อระบบราชการอย่างร้ายแรง - การใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นวัฒนธรรมของสังคมไทยมายาวนาน การจะยกเลิกระบบให้หมดคงต้องใช้เวลานานและต้องมีบทลงโทษที่รุนแรง ให้เกิดการเกรงกลัวแล้วไม่กล้าปฏิบัติ การยกเลิกระบบอุปถัมภ์ จะทำการเกิดความเสมอภาคเป็นธรรมในระบบราชการ

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช.มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตัวแทน ปลัดเทศบาล และปลัด อปท.	<p>- ระบบคุณธรรมถูกนำมาใช้มากขึ้น มีความน่าเชื่อถือ และสามารถคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่องค์กรได้จริง ๆ อปท. ก็มีความต้องการที่จะได้บุคลากรที่มีความสามารถเช่นกัน เช่น การบรรจุ และแต่งตั้ง ในปัจจุบันที่กรมส่งเสริมฯ เป็นผู้ดำเนินการสอบ เราก็ได้ขอใช้บัญชีทั้งตำแหน่งสายงานปฏิบัติ และสายงานบริหาร เราก็มีความเชื่อที่จะได้คนที่มีความรู้ความสามารถตามระบบคุณธรรม ไม่ต่างกับหน่วยงานราชการอื่นเช่นกัน</p> <p>- จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนและข้าราชการในพื้นที่จนอาจทำให้เกิดการสร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์ระดับกลุ่มและระดับบุคคลได้ง่าย เช่น ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เพื่อนสนิท มิตรสหาย จึงทำให้มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องอย่างใกล้ชิด ทำให้ได้มาซึ่งบุคลากรท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกันเนื่องจากการใช้ระบบเส้นสาย พวกพ้อง เกิดการผลักดันสนับสนุนคนของตนเองมากกว่าการสนับสนุนคนดีมีความสามารถ นอกจากนี้ยังกลายเป็นช่องทางการทำทุจริตประพฤติมิชอบอื่น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบราชการ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการ เช่น ระบบพรรคพวกที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน การใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อการแต่งตั้งโยกย้ายให้ได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้น เกิดการปกปิดข้อมูลเป็นเหตุให้ประชาชนขาดความน่าเชื่อถือและศรัทธาต่อระบบราชการจึงเป็นที่มาของนโยบายดังกล่าว</p> <p>- ระบบอุปถัมภ์เป็นหนึ่งในวัฒนธรรมทางสังคม ที่อยู่คู่สังคมไทย และยังคงปรากฏในระบบราชการ ซึ่งคนทั่วไปสามารถเข้าใจง่าย ในการอุปถัมภ์ ในกลุ่มเครือญาติ พวกพ้อง คนใกล้ชิด ซึ่งระบบนี้มีคู่กับระบบราชการ การปกครองมาช้านาน ในสถานการณ์วัฒนธรรมของท้องถิ่น ปัจจุบันมีการนำระบบอุปถัมภ์ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นส่วนใหญ่ เช่น ใช้ในการแต่งตั้งโยกย้าย ทำให้ได้มาซึ่งอำนาจบารมี หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งที่จะแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งลักษณะ วิธีการที่ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย ดังนี้ 1. ค่านิยมผู้น้อย-ผู้ใหญ่ การฝากเนื้อฝากตัว ทดแทนบุญคุณ 2. การยึดตัวบุคคล อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว มากกว่าหลักคุณธรรม กฎหมาย 3. การถูกแทรกแซงโดยนักการเมือง 4. การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ทั้งเงิน สิทธิพิเศษทางสังคม 5. ระเบียบกฎหมายมีช่องว่าง 6. การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง 7. ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรม 8. ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ซึ่งหากพิจารณาระบบอุปถัมภ์ที่ในท้องถิ่น พบว่า มีในทุกลักษณะข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ระบบอุปถัมภ์จะมีทั้งข้อดี ข้อเสีย แต่มักถูกมองในด้านลบว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่บั่นทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กร นำมาสู่หลากหลายปัญหา ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้ง การขาดขวัญกำลังใจ ความไม่เสมอภาคเป็นธรรม</p> <p>- ระบบอุปถัมภ์อยู่คู่คนไทยมานานแสนนาน ส่งผลทั้งบวกและลบในการปฏิบัติงาน การใช้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 มาบริหารงานบุคคลจึงตัดช่องทางระบบอุปถัมภ์ได้ในระยะแรกเท่านั้น เมื่อประกาศผลสอบเสร็จสิ้นระบบอุปถัมภ์จะครอบงำทันที มีการวิ่งหาที่ลงผ่านผู้มีอำนาจส่วนกลาง ส่วนจังหวัดและระดับ อปท. ฉะนั้น คำสั่ง คสช. แก่ได้บางส่วนหรือขั้นตอน แต่ไม่สามารถแก้ได้ทั้งกระบวนการ</p>

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตัวแทนจาก ป.ป.ช.	4. การร้องเรียน ข่าวดังกล่าวต่าง ๆ - เห็นด้วยกับผลการวิจัย
ตัวแทนกรม ส่งเสริมการ ปกครองส่วน ท้องถิ่น	- ในมุมมองของผมเห็นว่าสิ่งที่ทำให้รัฐบาลมีความสนใจมากที่สุดคือเรื่องการเรียกร้องเรียน และการนำเสนอข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ เพราะเมื่อรัฐบาลได้รับทราบข้อมูลการร้องเรียนและข้อมูลจากข่าวสารต่าง ๆ เพราะในโลกปัจจุบันเป็นโลกของข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อโซเชียล เมื่อมีประเด็นขึ้นมาสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อโทรทัศน์มีการแข่งขันกันสูงจะมีการลงพื้นที่เจาะข่าวมีการสัมภาษณ์ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทุจริตและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำให้เป็นข่าวโด่งดังและเป็นที่สนใจของประชาชน ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานที่คอยตรวจสอบ ทั้ง ป.ป.ช. ป.ป.ง. หรือ สตง. ก็ตาม แต่เมื่อมีข้อร้องเรียนเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องลงมาแก้ไขปัญหา
ตัวแทนนายก เทศบาล	- เนื่องจากสังคมปัจจุบันเป็นสังคมออนไลน์ ทุกองค์กรมีการตั้งเว็บไซต์ หรือเฟสบุ๊ค เพื่อเป็นส่วนหนึ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบค้นหาในสิ่งที่ต้องการได้อย่างมาก โดยมีช่องทางการร้องเรียน ร้องทุกข์ ทำให้ผู้คนที่สนใจสามารถใช้งานได้สะดวกมากขึ้น ทำให้ประชาชนสามารถร้องเรียนเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลได้สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น
ตัวแทนนายก องค์การ บริหารส่วน จังหวัด	- จากการที่ คณะ คสช. ได้มีคำสั่งที่ 8/2560 เรื่องการขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สาเหตุหนึ่งย่อมมาจากการร้องเรียน หรือข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันเป็นยุคดิจิทัล ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สามารถแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น การร้องเรียนหรือข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ ย่อมมีผลต่อสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้คำสั่ง คสช. ตามมาตรา 44 เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การที่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สามารถแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็วก็เป็นสาเหตุให้ส่วนราชการต่าง ๆ พยายามปกปิดข้อมูลไว้เท่าที่จะทำได้ เพราะเกรงว่าผู้ขอข้อมูลจะนำไปร้องเรียนกล่าวหาผู้มีอำนาจ แม้เจ้าหน้าที่ผู้เก็บรักษาหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประสงค์จะมอบข้อมูลให้กับผู้ขอก็ตาม แต่อำนาจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นของผู้บริหาร หากผู้บริหารไม่อนุมัติหรือไม่เห็นชอบก็ย่อมสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้ขอข่าวสารต้องไปอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งต้องใช้เวลาพิจารณานาน
ตัวแทนนายก องค์การ บริหารส่วน ตำบล	- ข้าพเจ้ามีความคิดเห็นว่าการร้องเรียน ข่าวสารช่องทางสื่อต่าง ๆ เป็นสาเหตุซึ่งสะท้อนปัญหาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากปัญหาที่ปรากฏขึ้นและสะท้อนแนวโน้มของมาตรฐานการปฏิบัติราชการ - การร้องเรียน การเผยแพร่ข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ เป็นช่องทางที่จะลดช่องทาง ลดโอกาสของการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง เป็นการสร้างหลักเกณฑ์ สะท้อนปัญหาให้ได้รับการแก้ไขจากผู้มีอำนาจนำไปสู่มาตรฐานในการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตัวแทน ปลัดเทศบาล และปลัด อปท.	<p>- ช่องทางการร้องเรียนเรามีหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นทางไลน์ เฟสบุ๊ก เว็บไซต์ ในเรื่องการบริหารงานบุคคลสามารถร้องเรียนได้ผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่กล่าวมา ก็ไม่มีการร้องเรียน ส่วนในเรื่องของข่าวสารสื่อต่าง ๆ ในเรื่องการบริหารงานบุคคล มองว่า สื่อมีการนำเสนอข้อมูลที่ไม่แน่ใจว่าในลักษณะบิดเบือน หรือรุนแรงมากเกินไปหรือไม่ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวนี้ ดูไม่มีมาตรฐาน ไม่มีความน่าเชื่อถือ ดูน่ากลัวรุนแรง ทั้งที่ปัญหาการทุจริตมีอยู่ทุกที่ ไม่เพียงแต่ อปท. เท่านั้น</p> <p>- ในยุคข้อมูลข่าวสาร ยุค 4G เข้าสู่ ยุค 5G มีเรื่องร้องเรียนและข่าวสารทางสื่อในเรื่องการบริหารงานบุคคลผ่านสื่อสังคม (Social) มากมาย ส่วนใหญ่จะมีที่มา ใน 3 ลักษณะ ได้แก่ ข่าวสารจากสื่อมวลชน ส่วนใหญ่จะนำเสนอในทางภาพลบหรือในทางเป็นปัญหาการทุจริต ซึ่งส่วนใหญ่ข่าวสารที่นำเสนอ จะยังไม่มีการตรวจสอบว่าเป็นไปในทางที่ผิด/ถูก แต่สื่อก็นำมาตีแผ่ ให้ประชาชน ได้ทราบข้อมูลก่อนแล้ว และอีกลักษณะหนึ่ง คือ การให้ข้อมูลข่าวสารโดยผู้ร้องเรียนโดยตรงผ่านสื่อสังคมโดยตรง เช่น Facebook Line หรือ แอปพลิเคชัน ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งในข่าวทั้งสองลักษณะ เป็นข่าวสารที่ยังไม่มีการกรองหรือการตรวจสอบ แต่หากข่าวสารเหล่านั้น ได้ออกสื่อแล้ว จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์บุคคลและท้องถิ่น ในลักษณะที่ 3 คือ ข่าวสารจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในปัจจุบันภาครัฐเองก็มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ ศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เพื่อนำเสนอข่าวสารที่เป็นจริงและถูกต้อง ให้ประชาชนรับทราบ ผ่านสื่อของรัฐ</p>
	<p>- จากการที่มีการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมด้วยการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของบุคคลเพื่อให้ประชาชนเกิดความศรัทธาในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม และสร้างความเชื่อมั่นในบุคลากรเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต จึงมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานบุคคล การป้องกันและปราบปรามทุจริตโดยมีช่องทางการร้องเรียนผ่านทางหน่วยงานตรวจสอบผ่านทางช่องทางต่าง ๆ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. ทั้งนี้ต้องเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องเรียน และผู้ถูกร้องเรียน</p> <p>- เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมอุปถัมภ์ ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่คือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งได้มาจากการเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ ฉะนั้นการร้องเรียนในการบริหารงานบุคคลโดยพนักงาน อปท. เล็ก ๆ น้อย ๆ จึงมีค่อนข้างน้อยมาก จะมีเฉพาะเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก เช่น การสอบบรรจุที่มีคนสมัครจำนวนมาก ๆ ดังจะเห็นข้อร้องเรียนต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริตก็มีจำนวนมากด้วย</p>

ตารางที่ 6 ผลการวิพากษ์ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอ
การเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงาน
บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอ นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44
ตัวแทนจาก ป.ป.ช.	<p>1. สำนักงาน ป.ป.ช.</p> <p>- สำนักงาน ป.ป.ช. มีหน้าที่ไต่สวนคดีทุจริตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญาของ นักการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ นายกฯ และสมาชิก อบต. อบจ. เทศบาล แต่จะมอบหมายให้ ป.ป.ท. ไต่สวนความผิดในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตของข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นจึงมีส่วนเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือเสนอนโยบายในด้ การป้องกันฯ</p>
ตัวแทนกรม ส่งเสริมการ ปกครองส่วน ท้องถิ่น	<p>- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะมีอำนาจ หน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับและสามารถ ดำเนินการได้ดีในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากภารกิจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ ป.ป.ช. มีเรื่องในความ รับผิดชอบจำนวนมากเกินกำลังและขนาดขององค์กร ทำให้มีการจัดตั้งสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ขึ้นมาเพิ่มอีกแรงในการ ช่วยเหลือกันในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งในการจะนำเสนอ นโยบายหรือกฎหมายต่าง ๆ</p>
ตัวแทนนายก องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	<p>- เป็นองค์การราชการ (Bureaucracy) ที่มีความสำคัญมากในการก่อตัวของนโยบายว่าด้วย การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการรวบรวมข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ เพื่อ เสนอเป็นทางเลือกในการกำหนดเป็นนโยบายให้แก่ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจในการ ตัดสินใจกำหนดนโยบายเป็นผู้สั่งการหรือประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับให้ข้าราชการนำไป ปฏิบัติ ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. จึงจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เข้มแข็ง และรัดกุม อย่งไรก็ ตามการดำเนินงานของ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรจะคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถสนองต่อภารกิจงานหลักของหน่วยงานและจำเป็นต้องมี มาตรฐานในการปฏิบัติงาน</p>
ตัวแทนนายก เทศบาล	<p>- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีบทบาทและ มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติ มิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	<p>ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอ นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44</p>
ตัวแทนนายก องค์การบริหาร ส่วนตำบล	<p>- ข้าพเจ้าเห็นด้วยว่าหน่วยงาน ป.ป.ช. มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอ นโยบายดังกล่าว เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการสร้าง ความยุติธรรม</p> <p>- เห็นด้วย ที่เป็นหน่วยงานภายนอกซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตประพฤติมิชอบมาตรวจสอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
ตัวแทน ปลัดเทศบาล และปลัด อบต.	<p>- ในด้านการป้องกันการทุจริต เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตและ การดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีการรับ เรื่องร้องเรียนผ่านทาง ป.ป.ช. เมื่อพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น ขั้นตอนกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน จะต้องสร้างเกณฑ์และมาตรฐานที่ชัดเจนในเรื่องการขอตรวจสอบพฤติกรรมหรือการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>- เป็นหน่วยงานที่ตั้งรับอย่างเดียว ถึงแม้จะมีหน่วยงานอยู่ประจำทุกจังหวัด แต่มีการ ตรวจสอบเฉพาะมีการร้องเรียนเท่านั้น ทำให้ได้ข้อมูลทุจริตเฉพาะ อบต. ที่มีความขัดแย้งสูง เท่านั้น แต่เชื่อหรือไม่ อบต. ที่เงียบ ๆ จะปลอดจากการทุจริตก็หาไม่ การทุจริตมีทุกย่อ มหญ้า ป.ป.ช. ควรเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูลทุจริตด้วยตนเอง กล่าวคือ ต้องออกแสวงหา ข้อเท็จจริงโดยสุ่มตรวจหรือพบปะพูดคุยในท้องถิ่นต่าง ๆ จากประชาชน</p>
	<p>- ป.ป.ช. เป็น องค์กรตรวจสอบและเป็นองค์กรอิสระ ที่มีบทบาทสำคัญขับเคลื่อนแก้ไข ปัญหาการทุจริตของประเทศไทย และมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบพฤติกรรมตั้งแต่ข้าราชการ สำนักงาน ป.ป.ช. มีกระบวนการตรวจสอบ 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1. ขั้นแสวงหาข้อเท็จจริง เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น โดยขอทราบข้อเท็จจริง หรือเอกสารหลักฐานจาก หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง การสอบพยาน การลงพื้นที่เกิดเหตุ เป็นต้น หากแสวงหา ข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จะเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่า จะมีมติอย่างไรอย่างหนึ่ง เช่น ถ้าไม่มีมูล ให้ยุติเรื่อง หากมีมูลแต่ไม่มีอำนาจ ตรวจสอบ ให้ส่งหน่วยงานอื่นดำเนินการ หรือหากมีมูล และอยู่ในอำนาจตรวจสอบ จะเข้าสู่ ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป หากเป็นคดีใหญ่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง 9 ราย จะเป็นองค์คณะไต่สวน รองลงมาเป็นองค์คณะไต่สวน โดยมีกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธาน หากคดีเล็กกว่านั้น จะแต่งตั้งพนักงานขึ้นมาไต่สวน ตามลำดับ 2. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นขั้นตอนสำคัญที่ต้องพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกร้องเรียน กระทำความผิดจริง หรือไม่ เบื้องต้นเริ่มจากแจ้งคำสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงให้ทราบ หลังจากนั้นเปิดโอกาสให้ผู้ ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หลังจากนั้นจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่หาพยานหลักฐาน</p>

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44
	เพิ่มเติม หรือหากมีการอ้างอิงพื้นฐานอ้างอิงต้องตรวจสอบให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ก่อนจะสรุปสำนวนเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่ามีมูลความผิดตามที่ถูกร้องเรียนจริงหรือไม่ อย่างไร ในกระบวนการยุติธรรมต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาอย่างเต็มที่ ในการต่อสู้คดี ได้แก่ การขอขยายเวลารับทราบข้อกล่าวหา ขอเพิ่มเติมพยานหลักฐาน ขอคัดค้านพนักงานไต่สวน เป็นต้น ล้วนมีผลกระทบต่อระยะเวลาในการทำคดีทั้งสิ้นตามอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการทำหน้าที่ ของ ป.ป.ช. ในสถานการณ์ปัจจุบัน พบว่า ข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ส่งผ่านทางสื่อข่าวสารต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นในความคิดที่ขัดแย้ง ที่ประชาชนทั่วสามารถคาดการณ์ได้ ว่ามีการกระทำเกิดขึ้นจริง ส่วนจะมีความผิดจริงที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช มีมูลความผิดหรือไม่
ตัวแทนจาก ป.ป.ช.	2. สำนักงาน ป.ป.ท. - ป.ป.ท. มีบทบาทในการเสนอนโยบายเนื่องจากเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศ.อ.ต.ช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน จึงต้องกล่าวและอธิบายถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมอย่างสำคัญของคณะกรรมการศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศ.อ.ต.ช.) ในห้วงเวลาหลังจากมีคำสั่ง คสช. ว่ามีผลดีและมีประสิทธิภาพเพียงใดหรือไม่
ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตซึ่งจะมีข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำเสนอนโยบายหรือกฎหมายในการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต ในขณะเดียวกันในการเสนอนโยบายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรใดหรือหน่วยงานใดจำเป็นต้องมีหน่วยงานดังกล่าวต้องเข้าร่วมพิจารณาด้วย
ตัวแทนนายกเทศบาล	- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นศูนย์กลางทั้งด้านการป้องกันและปราบปรามและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายการบริหารงานบุคคลสามารถบูรณาการดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้บังเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอ นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44
ตัวแทนนายก องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	- เป็นองค์การราชการ ที่มีบทบาทเป็นองค์กรหลักฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นศูนย์กลางทั้งด้านการป้องกัน การปราบปราม และการประสานงาน กับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการดำเนินตามนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อให้การป้องกันและปราบปราม ทุจริตในฝ่ายผู้บริหารสามารถบูรณาการการดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้บังเกิด ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 จึงมีบทบาทเป็นหน่วยงาน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายรัฐบาลและตามที่กฎหมายกำหนด
ตัวแทนนายก องค์การบริหาร ส่วนตำบล	- ข้าพเจ้าเห็นด้วยว่าสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นศูนย์กลางในการป้องกันและปราบปรามรวมทั้ง ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการดำเนินการ ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น - เห็นด้วยที่สำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเข้ามาตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติงาน ด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งจะให้กระบวนการในการทำทุจริตทำได้ยาก ทำให้การ บริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีความโปร่งใสจากการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก
ตัวแทน ปลัดเทศบาล และปลัด อบต.	- สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และเป็นหน่วยงานหลักขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐด้วย คือ (1) อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 51 แห่ง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และ (2) หน้าที่นำแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และภาคีทุกภาคส่วนร่วมจัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบทิศ ทางการประสานความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแปลงไปสู่การปฏิบัติโดย กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ สำนักงาน ป.ป.ท. มีบทบาทเป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหารใน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นศูนย์กลางทั้งด้านการป้องกัน การ ปราบปราม และการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการดำเนินตาม นโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งกำหนดมาตรการ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถบูรณาการ การดำเนินการ ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้บังเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ องค์กร นี้ควรเป็นองค์กร ช่วยเหลือให้คำปรึกษา

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	<p>ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอ นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44</p>
	<p>คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ หรือเป็นองค์การที่พึ่งพาของบุคลากรท้องถิ่น มากกว่าที่จะมุ่งเน้น ตรวจสอบ ใต้สวน สืบสวน หาเหตุของการกระทำผิด ควรจะมุ่งเน้นที่เจตนาของบุคคลที่กระทำ มากกว่า มุ่งเน้นการใช้บทลงโทษ</p> <p>- สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วน ราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในการ ใต้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตภาครัฐของเจ้าหน้าที่รัฐ ตามคำสั่ง หัวหน้า คสช. ที่ออกมาด้วยวัตถุประสงค์ต้องการปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน และที่ผ่านมา การใช้เป็นคำสั่งให้พนักงาน โยกย้ายบรรดาข้าราชการผู้บริหารส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนพัวพันกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งวัตถุประสงค์หนึ่งของการ ออกคำสั่ง คสช. นั้น เพราะมีการแทรกแซงจากกลุ่มผู้ถูกกล่าวหา ทำให้กระบวนการ ตรวจสอบดำเนินไปได้ยาก</p> <p>- เช่นเดียวกับ สำนักงาน ป.ป.ช. ตามภารกิจป้องกันปราบปรามการทุจริตภาครัฐ เจ้าหน้าที่ ของรัฐ</p>
ตัวแทนจาก ป.ป.ช.	<p>3. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น</p> <p>- การเสนอนโยบายฯ ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 มีหลาย ๆ องค์กรหรือหน่วยงานเข้ามา เกี่ยวข้องโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยตรงในงานวิจัยชิ้นนี้น่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย และ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น</p>
ตัวแทนกรม ส่งเสริมการ ปกครองส่วน ท้องถิ่น	<p>- นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 นี้ เกิดขึ้นก็ต้องมี หน่วยงานที่ผลักดัน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงก็คือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
ตัวแทนนายก เทศบาล	<p>- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมี ภารกิจในความรับผิดชอบคือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการบริการสาธารณะ โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เป็นสาเหตุที่ถือว่าเป็นวิกฤติของการทุจริตในการบริหารงานบุคคลของ อปท.</p>

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพหุติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44
ตัวแทน นายก องค์การ บริหารส่วน จังหวัด	- เป็นองค์การราชการ (Bureaucracy) ที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้ผลการดำเนินงานเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีบทบาทภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งในทางปฏิบัติกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน แต่โดยทั่วไปกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมักจะปฏิบัติงานในรูปแบบที่เปรียบเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจจะเกินกว่าอำนาจหน้าที่ ดังนั้น หากปัญหาการทุจริตประพหุติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 กระบวนการตรวจสอบหรือสอบสวนควรเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ หรือหน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการ
ตัวแทน นายก องค์การ บริหารส่วน ตำบล	- ข้าพเจ้าเห็นด้วยว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีบทบาทโดยตรงเพราะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำและกำกับดูแลการปฏิบัติงาน การกำหนดแนวทางการวางระบบ การประสานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเสมอภาคและความยุติธรรม - กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีความใกล้ชิดกับท้องถิ่น การมีบทบาทในการป้องกันการทุจริตและประพหุติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลจึงไม่น่าเชื่อถือว่าทำได้โปร่งใส ใดๆก็ตามผมคิดว่าองค์กรอีกองค์กรที่น่าจะมีส่วนให้เกิดนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพหุติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 คือ สื่อมวลชน เพราะ สื่อมวลชนจะมีการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการทุจริตประพหุติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมีการนำเสนอทั้งข่าวทั่วไป หรือทำเป็นสื่อกึ่งข่าว ทำให้ข่าวคราวเกี่ยวกับการทุจริตประพหุติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่โด่งดังจนทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตลอดจนรัฐบาลให้ความสนใจและนำเรื่องดังกล่าวไปจัดทำเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
ตัวแทน ปลัดเทศบาล และปลัด อปท.	- กระบวนการบริหารงานบุคคลในหลายเรื่องขึ้นอยู่กับกรมส่งเสริมฯ ถ้าเข้าใจไม่ชัดเจน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของ อปท. ก็จะไม่มั่นใจ ไม่เข้าใจ ที่มาที่ไปของสิ่งที่กำลังปฏิบัติอยู่ และบางเรื่องถึงกรมฯ นำไปดำเนินการเอง เช่น การสอบแข่งขัน อย่างที่ทราบมา ก็ยังคงประสบปัญหาพอสมควร ไม่ต่างกับที่ อปท. ดำเนินการเอง แต่กรมฯ ก็ยังมีส่วนในกระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นระบบขึ้น พยายามปรับปรุงพัฒนานำเทคโนโลยีมาใช้มากขึ้น แต่ก็อาจไม่สามารถใช้ได้กับทุกอปท. แต่ละอปท. ปัจจุบันพื้นฐานต่างกัน

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	<p>ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอ นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44</p>
	<p>ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และอื่น ๆ โดยสรุปแล้ว กรมฯ มีหน้าที่เพียงกำกับดูแล ก็ยังไม่ใช่ ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง</p> <p>- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบการทุจริตให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดความเป็นธรรม การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการ ให้บริการสาธารณะ โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ด้านการบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การเงิน การคลัง และการบริหาร จัดการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการควบคุมกำกับของกรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม นโยบายว่าด้วยการป้องกัน การทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 นั้น กรมส่งเสริมฯ จะสั่งการเป็นหนังสือชักจูงแนวทางการ ดำเนินงาน ของ อบท. เพื่อให้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง</p> <p>- จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ สอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลและข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า มีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตในการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกไม่ โปร่งใส จนเป็นที่มาของคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติให้คณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการคัดเลือกและสอบคัดเลือกข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานระบบ คุณธรรม กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงมีส่วนในการเสนอแนบนโยบายดังกล่าว เพื่อให้เกิด ความโปร่งใสและเป็นธรรมกับทุกภาคส่วน</p>
	<p>- มาตรา 44 ชัดขวางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาด้วยตัวเองตาม บริบทที่เป็นอยู่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีบทบาทหน้าที่ส่งเสริมให้การกระจาย อำนาจไปสู่ท้องถิ่นที่ถูกต้องและสมบูรณ์ ประชาชนสามารถบริหารการพัฒนาท้องถิ่นได้ด้วย ตนเอง ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขกันถ้วนหน้า</p> <p>- นอกจากนี้ทั้ง 3 หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอแนบนโยบายว่าด้วยการ ป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 กระผมอยากแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า สื่อมวลชน ก็มี บทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดนโยบายดังกล่าว เพราะสื่อมวลชนเป็นผู้นำเสนอข่าวการทุจริตต่าง ๆ ทำให้เป็นประเด็นที่ทำให้ประชาชนสนใจ เมื่อมีการนำเสนอข่าวบ่อย ๆ และปัญหาการทุจริต ต่าง ๆ เกิดขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ ทำให้รัฐบาลสนใจและสอบถามไปยังหน่วยงานต้นสังกัดที่ เกิดปัญหา จนเกิดเป็นประเด็นที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการรวบรวมปัญหาและนำไปสู่การ กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาดังกล่าว</p>

ตารางที่ 7 ผลการวิพากษ์ประเด็นที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพหุติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพหุติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44
ตัวแทนจาก ป.ป.ช.	<p>1. ผลกระทบด้านบวก</p> <p>ผลดีมีเพียงช่วงขณะที่ระงับการทุจริตและประพหุติมิชอบไว้เพียงชั่วคราว แต่มีได้เสนอหรือกำหนดแนวทางแก้ไขในระหว่างระงับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้คำสั่ง คสช. ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และหลายกรณีก็ต้องออกคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ กลับมาปฏิบัติหน้าที่ดังเดิม เพราะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องการทุจริตและประพหุติมิชอบ ซึ่งควรหาตัวอย่างเหล่านั้นมาแสดงให้เห็นปรากฏด้วย</p>
ตัวแทนกรม ส่งเสริมการ ปกครองส่วน ท้องถิ่น	<p>ผลกระทบด้านบวกจากการใช้นโยบาย เนื่องจากสามารถระงับยับยั้งป้องกันการทุจริตในการบริหารงานบุคคลได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและทำให้ผู้ร้องเรียน ได้รับความพึงพอใจมากขึ้น เกิดความยุติธรรมกับทุกฝ่าย ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาทำงาน ลดค่าครหาเกี่ยวกับการทุจริต และการใช้ระบบอุปถัมภ์หรือเด็กเส้นได้</p>
ตัวแทนนายก เทศบาล	<p>การนำนโยบายใด ๆ มาใช้ย่อมเกิดผลกระทบแน่นอน แต่ก็จำเป็นต้องมองเป้าหมายของนโยบายนั้น ๆ ว่ามีเป้าหมายเพื่ออะไร ซึ่งนโยบายฉบับนี้ต้องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพหุติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้นเมื่อเปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดขึ้นจากงานวิจัยนี้ ผมเห็นด้วยกับการนำนโยบายนี้มาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะหน่วยงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการทุจริตในทุกระดับและทุกเรื่อง จนเป็นที่รู้ในสังคมทั่วไป การนำนโยบายนี้มาแก้ไขปัญหาน่าจะเป็นแนวทางที่ดีและมีผลได้มากกว่าผลเสีย</p>
ตัวแทนนายก องค์การ บริหารส่วน จังหวัด	<p>เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปได้เข้ามาทำงานพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมีโอกาสเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และทำให้มีมาตรฐานการทำงานที่ดีขึ้น ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และพนักงานส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติต่อองค์กรมากขึ้น</p>
ตัวแทนนายก องค์การ บริหารส่วน ตำบล	<p>- ข้าพเจ้าเห็นด้วยกับผลกระทบด้านบวกกับทุกประเด็น ยกเว้นในเรื่องได้คนดีมีความสามารถ เนื่องจากข้าพเจ้ามีความคิดเห็นว่านโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพหุติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้คนดีอย่างแท้จริงเข้ามาทำงาน เพราะความดีไม่สามารถวัดได้จากผลการทดสอบหรือข้อสอบ เนื่องจากเป็นเรื่องภายในจิตใจและพฤติกรรมส่วนบุคคล นโยบายดังกล่าวอาจเป็นหลักประกันได้เพียงคนที่มีความสามารถ มีความรู้เข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44
	- เห็นด้วย แต่ไม่เต็ม 100% กับคำสั่ง คสช. มาตรา 44 สามารถระงับยับยั้งให้การทุจริตในการบริหารงานบุคคลน้อยลง สามารถแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง แต่ไม่ใช่ทุกระดับ แต่เป็นการลดช่องทาง ลดโอกาส กระบวนการทำได้ยากต้องมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น หรือทำได้ต้องมีอำนาจ บารมีมีความกว้างขวางในท้องถิ่น
ตัวแทน ปลัดเทศบาล และปลัด อบต.	- ในข้อเสนอด้านอื่น ถือว่ายอมรับได้ คนมีความสามารถอาจมองได้จากกระบวนการสอบ คัดเลือกเข้ามา แต่การได้คนดียังไม่สามารถมองเห็นรูปธรรมได้
ตัวแทน ปลัดเทศบาล และปลัด อบต.	- ตามที่ผู้วิจัย ได้ศึกษาและสรุปไว้ ผลกระทบในด้านบวกของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 กล่าวคือ สามารถระงับยับยั้งป้องกันการทุจริตในการบริหารงานบุคคลในระดับหนึ่ง ได้คนดีมีความสามารถ เกิดความเสมอภาคยุติธรรม และทำให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักคุณธรรม ตลอดจน สังคมและประชาชนยอมรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ ในการดำเนินการ ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 หน่วยงานที่กำกับ จะดำเนินการแจ้งหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแนวทางนี้ จะเป็นเกราะกำบัง ในการป้องกันการทุจริต ได้เป็นอย่างดี ทำให้การดำเนินการบริหารงานบุคคล 1) การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ 2) มีมาตรฐานที่เป็นกลาง ยุติธรรม สอดคล้อง
	- ผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านบวกสามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริต การลงโทษการกระทำผิดที่ไม่โปร่งใส ทำให้เกิดระบบคุณธรรมในการสอบบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ใช้หลักความสามารถ ความยุติธรรม ความเสมอภาค ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ลดการใช้ระบบอุปถัมภ์ การเรียกรับผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดการยอมรับและสร้างความเชื่อมั่นให้แก่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป สร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่แท้จริงได้เข้ามามีส่วนร่วม ลดการเกิดปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างบุคลากรขององค์กร ทั้งในโอกาสความก้าวหน้าในวิชาชีพ การพิจารณาความดีความชอบ หรือการวัดประเมินผล - เห็นด้วยกับผลการวิจัย สร้างความเสมอภาคให้กับพนักงาน อบต. ได้เข้าถึงการสอบคัดเลือกได้ ซึ่งก่อนหน้ามีคำสั่ง คสช. 44 ถึงแม้ อบต. สามารถดำเนินการสอบคัดเลือกได้เอง แต่เนื่องจากความเป็นจริงในขบวนการดำเนินการนั้นเต็มไปด้วยอิทธิพลต่าง ๆ มากมาย ทำให้การเข้าถึงขั้นตอนการสอบคัดเลือกที่โปร่งใสบริสุทธิ์ยุติธรรมแทบจะไม่มี ตลอดจนรูปแบบการสอบคัดเลือกมีมาตรฐาน เพราะดำเนินการโดยหน่วยงานหรือสถาบันอิสระ ไม่มีส่วนได้เสียโดยตรง ซึ่งดูแล้วน่าจะเกิดความยุติธรรมมากขึ้น

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44
ตัวแทนจาก ป.ป.ช.	<p>2. ผลกระทบด้านลบ</p> <p>- ปัญหาของการใช้นโยบายฯ นี้ ผมมองว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างที่ไม่วิจัยขึ้นนี้ได้นำเสนอ มีการนำเสนอผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านบวกและผลกระทบในด้านลบสะท้อนถึงผลของการใช้นโยบาย ซึ่งถ้าเป็นไปได้ผู้นำเสนอนโยบายก็ต้องมีวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านลบให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปใช้นั้นมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลได้มากขึ้น และอาจจะเกิดความผิดพลาดในการหาตัวผู้กระทำความผิดเพราะการใช้อำนาจตามคำสั่ง คสช. อย่างเร่งด่วนได้ ทำให้เกิดความผิดพลาดในการลงโทษผู้ที่ทุจริตคอร์รัปชัน</p>
ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	- ผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านลบแล้ว นโยบายนี้อาจจะขัดต่อนโยบายในการกระจายอำนาจ แต่ในเมื่อมีการกระจายอำนาจไปแล้ว ท้องถิ่นยังไม่พร้อมหรือเกิดปัญหาในการทุจริตรัฐบาลก็จำเป็นต้องในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งการนำอำนาจกลับมาสู่ส่วนกลางก็ไม่ได้เป็นการเชื่อได้ว่าจะไม่มีการทุจริตในส่วนกลาง ดังนั้นรัฐบาลต้องมีหน่วยงานที่ถ่วงดุลตรวจสอบอีกชั้นเพื่อเป็นการตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกันและกันและทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น
ตัวแทนนายกเทศบาล	ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ถือว่าเป็นนโยบายที่ดีและสามารถดำเนินการได้เลยภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นทางด้านลบแม้จะเกิดปัญหาขึ้นบ้างในเรื่องของการขาดแคลนบุคลากรในบางตำแหน่งคิดว่าน่าจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาได้ และทำให้กลไกการปฏิบัติงานตามปกติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารบุคคลมีความหย่อนประสิทธิภาพในโอกาสต่อ ๆ ไป แต่อย่างไรก็ตามก็ควรมีแนวทางในระยะยาวในการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เป็นแนวทางในระยะยาวต่อไป
ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	- ในด้านลบ อาจทำให้เกิดการขัดกันนโยบายการกระจายอำนาจส่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงานเนื่องจากอาจเกิดความล่าช้าในการกระบวนการสรรหา และบรรจุแต่งตั้ง
ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	<p>- ข้าพเจ้าเห็นด้วยกับผลกระทบด้านลบที่ท่านได้สรุปมาข้างต้น แต่ข้าพเจ้าขอเสนอเพิ่มเติมอีก 1 ประเด็น คือ การดำเนินการสรรหาบุคคลจากการสอบส่วนกลาง จะทำให้มีการบรรจุแต่งตั้งที่มีใช้ภูมิปัญญาของคนทีสอบได้ในอนาคตจะมีการโอนย้าย ซึ่งในบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งใช้เป็นช่องทางในการเรียกรับผลประโยชน์ เงื่อนไขในการอนุมัติการรับโอนหรือการให้โอนได้</p> <p>- เห็นด้วย แต่ในเรื่องการขาดบุคลากรเป็นการขาดแคลนหลายตำแหน่งและในช่วงเวลาที่ยาวนาน เกิดความล่าช้าในกระบวนการสรรหา ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

ตารางที่ 7 (ต่อ)

ผู้วิพากษ์	ประเด็นที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44
ตัวแทน ปลัดเทศบาล และปลัด อบต.	- จากผลการศึกษา ผลกระทบทางด้านลบ ของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 กล่าวคือ เกิดการขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่งงานบางช่วงเวลา มีการหลบหลีกหรือเบี่ยงเบนไปสู่การทุจริตอื่น ๆ เกิดการทุจริตระดับกรม และขัดต่อนโยบายการกระจายอำนาจ เนื่องจากเป็นการกระทำของกลุ่มผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล หรือการใช้ช่องทางในทางระบียบหรือกฎหมาย สนับสนุนให้อำนาจในการพิจารณาไม่มีการคานอำนาจในการตรวจสอบ ทั้งนี้หากมีการวางแผนการปฏิบัติ ที่เหมาะสมและเงื่อนไข ของเวลาที่ชัดเจน ก็จะทำให้เกิดการยอมรับ และมีความเชื่อมั่นมากขึ้น
ตัวแทน ปลัดเทศบาล และปลัด อบต.	- เห็นด้วยผลการวิจัย ทำให้เกิดการล่าช้าไม่ทันกาล เนื่องจากตำแหน่งงานต่าง ๆ ของ อบต. มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การที่ส่วนกลางเป็นผู้สรรหาขึ้นต้นดำเนินการภาพรวมทั้งประเทศ จึงขาดการต่อเนื่องและทันกาล ถึงแม้ส่วนกลางเป็นผู้สรรหาตำแหน่งต่าง ๆ ให้ส่วนกลาง มีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก อาจมีช่องทางการทุจริตในการสรรหาเกิดขึ้นได้ เช่นเดียวกัน ทำให้ขาดหลักการการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น “คนซื้อไม่ได้ใช้ ความใช้ไม่ได้ซื้อ” ซึ่งการทุจริตหลายแห่งที่เกิดขึ้นก็ไม่ใช่ทั้งหมด ที่มีการดำเนินงานที่ถูกต้องก็มีมากมาย ทางที่ดีควรธำรงหลักการการกระจายอำนาจไว้ เพื่อสร้างความแข็งแรงให้ อบต. แต่เพิ่มการติดตามตรวจสอบ และมาตรการลงโทษของหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างเข้มข้น คิดว่า อบต. จะมีภาพลักษณ์ที่ดีกว่านี้ - ผลกระทบในด้านลบ ทำให้เกิดปัญหาการขาดบุคลากรท้องถิ่นในบางตำแหน่ง อาจเกิดการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตในระดับกระทรวง กรม หรือมหาวิทยาลัยที่จัดสอบ กระบวนการสรรหาบุคลากรอาจเกิดความล่าช้า เนื่องจากกระบวนการสรรหาบุคลากรเฉพาะด้านไม่สามารถดำเนินการได้ทันที - เห็นด้วยทุกข้อเสนอ

สรุปผลจากการวิพากษ์ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยที่ระบุว่าสภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าข้อมูลทั้ง 4 ประเด็นนั้น คือ 1) การทุจริตการสอบบรรจุและแต่งตั้ง 2) การเรียกรับเงินเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน 3) การใช้ระบบอุปถัมภ์ และ 4) การ

ร้องเรียน ข่าวดังกล่าวต่าง ๆ เป็นที่มาของการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 โดยผู้วิพากษ์ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอ นโยบาย สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัด อบต. มีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่าองค์กรที่บทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอ นโยบายฯ อีกองค์กรหนึ่งคือ สื่อมวลชน เพราะสื่อมวลชนมีการนำเสนอข่าวสารการทุจริตประพฤติมิชอบในด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลมีความสนใจในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ประเด็นที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 นั้น ส่วนใหญ่ผู้วิพากษ์ก็มีความคิดเห็นเห็นด้วยกับผลการวิจัยดังกล่าว แต่มีข้อโต้แย้งในผลกระทบด้านบวกในเรื่องการได้คนดีมีความสามารถเข้ามาทำงาน โดยมองว่าการได้คนดีอาจจะไม่เสมอไป เพราะคนดีไม่สามารถวัดได้ด้วยกระบวนการสอบเท่านั้นแต่วัดด้วยพฤติกรรมและการแสดงออกทั้งภายในและภายนอก แม้การมีความสามารถในการแก้ปัญหา ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์ปชั่นต่าง ๆ ในขั้นต้นได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพการการแก้ปัญหาที่เกิดและทำให้ผู้ร้องเรียนที่ได้รับความเสียหายหรือผู้ที่มีส่วนได้เสีย ที่ต้องการความช่วยเหลือจาก คสช. ได้รับความพึงพอใจมากขึ้น ส่วนผลกระทบที่ไม่ต้องการนั้น อาจจะทำให้เกิดความผิดพลาดในการหาตัวผู้กระทำ ความผิดเพราะการใช้อำนาจตามคำสั่ง คสช. อย่างเร่งด่วนได้ ทำให้เกิดความผิดพลาดในการลงโทษผู้ที่ทุจริตคอร์ปชั่นเกิดจากการขาดความรอบคอบในการแสวงหาข้อมูลเชิงลึกที่จำเป็นต่อการตัดสินใจได้ในระยะเวลาที่จำกัด ซึ่งอาจเกิดการเสียขวัญและเสียกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และทำให้กลไกการปฏิบัติงานตามปกติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารบุคคลมีความหย่อนประสิทธิภาพในโอกาสต่อ ๆ ไป เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติงานในระบบการปฏิบัติงานตามปกติเป็นเวลานาน

สรุปผลการวิพากษ์ การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 14 สรุปผลจากการวิพากษ์ การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช.มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ศึกษาบุคคลที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 และ 3) ศึกษาผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ผู้ให้ข้อมูล คือ บุคลากรตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 24 คน ผู้ให้ข้อมูลหลักคือบุคลากรบุคลากรตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จำนวน 1 คน ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน ตัวแทนคณะกรรมการกลางท้องถิ่น จำนวน 1 คน นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน ตัวแทนนายกเทศบาล จำนวน 5 คน ตัวแทนนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 คน และตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัด อบต. จำนวน 10 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และนำผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกการวิพากษ์ และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

5.1 สรุปผลการวิจัย

5.1.1 สภาพการณ์และสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รวบรวมสถิติการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด อปท. ว่ากระทำการทุจริตตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550-2557 เรื่องกล่าวหาที่รับดำเนินการจำนวน 34,528 เรื่อง แบ่งประเภทได้ ดังนี้ การกระทำความอื่น ๆ เช่น เรียกรับสินบน เบียดบังหรือยักยอกทรัพย์สิน ปลอมเอกสารหรือรับรองเอกสารเป็นเท็จมากที่สุด และจากข้อมูลสถิติการร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) พบว่าปี 2558 มีการร้องเรียน 1,318 เรื่อง ปี 2559 ร้องเรียน 1,250 เรื่อง และปี 2560 ร้องเรียน 553 เรื่อง โดยเรื่องที่มีการร้องเรียนมากที่สุด 30% คือ ปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง รองลงมา เรื่องการใช้ตำแหน่งหาประโยชน์ 20% เช่น การสอบ

เลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือนในทุกวงการราชการทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น และ 15% การเผยแพร่ข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจ ระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และ อปท. สิทธิประโยชน์ของประชาชนชุมชนที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ โดยหน่วยงานที่มีการร้องเรียน 5 อันดับแรก คือ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 17.35 % 2) กระทรวงมหาดไทย 15.11% 3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 9.96% 4)กระทรวงศึกษาธิการ 4.11% และ 5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2.34 %

การทุจริตในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ และมักเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน/กระบวนการของการดำเนินการ ตั้งแต่การออกระเบียบเพื่อการสอบแข่งขัน การกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การจ่ายเงินโบนัส ฯลฯ จากการศึกษาข้อมูลคดีทุจริต พบว่า คดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ที่มีความถี่เกิดขึ้นมากที่สุดคือ การเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งมักจะมีผู้ร่วมกระทำกรหลายคน ทั้งฝ่ายคนที่ต้องการได้รับการบรรจุแต่งตั้ง คนกลางที่ช่วยติดต่อและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โดยส่วนใหญ่จะมีการยื่นข้อเสนอผ่านคนกลางและมักจะได้รับ การสนองจากผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สามารถใช้ช่องทางเพื่อเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้ง่าย ปัญหาการทุจริตในการบริหารงานบุคคลของ อปท. มีความรุนแรงและกว้างขวางมาก สำหรับการทุจริตในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นข่าวโด่งดังนั้น คือ กรณีการจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ใน อ.เมือง จ.มหาสารคาม ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน กรณี ก.อบต. มหาสารคาม ใน อ.เมือง จ.มหาสารคาม ระหว่างปี 2556-2557 โดยพบว่า การจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล มีการเปลี่ยนคะแนนผู้สอบได้ และมีการปลอมลายเซ็นมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดสอบ มีผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายก อบต. ในพื้นที่ อ.เมือง จ.มหาสารคาม รวมถึงอาจารย์ประจำจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และท้องถิ่นจังหวัดเกี่ยวข้องรวม 34 ราย และนอกเหนือจากจังหวัดมหาสารคามแล้ว ยังมีอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายจังหวัด ที่มีพฤติการณ์ใกล้เคียงกับในพื้นที่ จังหวัดมหาสารคาม โดยพบว่า มีการทำหนังสือขอใช้บัญชีเพื่อบรรจุพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งต่าง ๆ ถึงสำนักงานท้องถิ่น โดยระบุชื่อและลำดับที่ของผู้สอบขึ้นบัญชีบางราย ให้ถูกแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ซึ่งถูกกล่าวหาว่า ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ โดยเท่าที่ตรวจสอบพบขณะนี้ประมาณ 73 แห่ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยมีทั้งตำแหน่ง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และข้าราชการใน อบต. เป็นต้น จังหวัดที่ดำเนินการลักษณะเดียวกับพื้นที่ อ.เมือง จ.มหาสารคาม หลายจังหวัดทั่ว

ประเทศ เช่น จ.ลพบุรี และพื้นที่อื่น ๆ ในภาคกลาง และตะวันออกเฉียงเหนือ โดย ผอ.ป.ป.ช. ประจำจังหวัดตรวจสอบ พบว่า ในการจัดสอบมีการใช้โมเดลเดียวกับ อ.เมือง จ.มหาสารคาม คือ การปลอมคะแนนผลสอบของผู้เข้าสอบได้ โดยจะขยายผลการไต่สวนเพิ่มเติมต่อไป ซึ่ง ป.ป.ช. มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ขึ้นมาตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ทำให้ คสช. และ สนช. ไม่สามารถอยู่เฉยได้ จึงจำเป็นต้องรีบจัดการแก้ไข เนื่องด้วยระเบียบกฎหมายเกณฑ์การคัดเลือก การสอบแข่งขัน เป็นไปตามกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้อิสระเต็มที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นจังหวัด ดังนั้นสภาพปัญหาจึงเป็นปัจจัยหลักสำคัญที่ทำให้เกิดการก่อตัวของนโยบายเป็นการรวบรวม วิเคราะห์ทางเลือก และร่างนโยบายเพื่อการนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม เป็นการดำเนินการของหน่วยงานอิสระ คือ ปปช. ปปท. ร่วมกับคณะทำงานของนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน คสช. โดย คสช. เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนและขอข้อมูลจากหน่วยงานอิสระ รวมถึงคำพิพากษาของศาลในคดีการทุจริตของ อปท.

5.1.2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ผลการวิจัยพบว่า บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายน่าจะเป็นซึ่งน่าจะเกิดจากทุกภาคส่วน ทั้งประชาชนพนักงานส่วนท้องถิ่น สื่อมวลชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงาน ปปช. เพราะทำหน้าที่ปราบปรามทุจริตเป็นคนเสนอแนะให้กับกระบวนการรวบรวมข้อมูลประกอบนโยบาย ทีมที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และคณะทำงานของ คสช. ซึ่งมีอนุกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริต น่าจะเป็นไปได้ให้อนุกรรมการกลุ่มนี้ให้ข้อมูลและออกมาเป็นนโยบาย นอกจากนี้ยังมีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในการสอบสวนคดี เช่น ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นหน่วยงานในกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งศาลมีหน้าที่ในการยกย่องพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งการก่อตัวหรือก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย คือ 1) การพิจารณาลักษณะของปัญหาการทุจริตการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาระดับชาติ มีความสำคัญสูง การรับรู้และตระหนักในปัญหากว้างขวางมาก เมื่อคณะทำงาน คสช. กำหนดเป็นประเด็นนโยบาย (Policy Issues) แล้ว จึงศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดและจัดทำกำหนดวาระ (Agenda Setting) และวาระนโยบาย (Policy Agenda) 2) การออกแบบนโยบาย (Policy Design) ดำเนินการโดยคณะทำงานของ คสช. และทีมกฎหมายของรองนายกรัฐมนตรี นายวิชณุ เครืองาม เมื่อได้ทางเลือกและข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาระยะสั้นแล้ว คสช. จึงใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตัดสินใจนโยบาย (Policy decision-making) สุดท้ายคือการประกาศใช้นโยบาย (Policy Adoption) ในรูปคำสั่ง คสช. ในที่สุด

5.1.3 ผลกระทบของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหารการบุคคล โดยตรง คือ 1) สามารถระงับยับยั้งการซื้อขายตำแหน่งระหว่างผู้สอบแข่งขันกับข้าราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาได้ 2) สามารถป้องกันการทุจริตในการบริหารงานบุคคลในระดับหนึ่ง 3) สามารถเป็นหลักประกันว่าจะได้คนที่มีความสามารถ เกิดความเสมอภาคยุติธรรม 4) การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักคุณธรรม และ 5) สังคมและประชาชนยอมรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ในส่วนผลกระทบทางลบ ประกอบด้วย 1) อาจทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่งงานบางช่วงเวลา เนื่องจากความล่าช้าในการสอบแข่งขัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะบรรจุและแต่งตั้งได้ตามนโยบายของแต่ละหน่วยงานได้ 2) อาจมีการหลบหลีกหรือเบี่ยงเบนไปสู่การทุจริตอื่น ๆ ที่ทำได้ง่ายกว่า และ 3) อาจเกิดการทุจริตระดับกรม หรือตัดตอนการทุจริตไปสู่หน่วยปฏิบัติ เช่น หน่วยออกข้อสอบ หรือตัวผู้สมัครสอบเอง ดังนั้นหน่วยงานกลางเป็นผู้จัดสอบให้เป็นมาตรฐานเดียว ไม่จำเป็นต้องให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบ ทุกส่วนราชการทุกส่วน ควรให้ กพ. เป็นศูนย์ในการคัดสรรบุคลากรในส่วนองภาคความรู้ความสามารถทั่วไป หลังจากนั้นท้องถิ่นหรือหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้คัดสรรบุคลากรตามที่หน่วยงานนั้นต้องการจัดการสอบตามอัตรากำลังที่ต้องการ

โดยผลจากการวิพากษ์จากตัวแทนจาก ป.ป.ช. ตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตัวแทนนายกเทศบาล ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และตัวแทนปลัดเทศบาลและปลัด อบต. โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นตรงกับงานวิจัยชิ้นนี้ ทั้งในเรื่องสภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช.มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 โดยสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้นำเสนอข้อมูลการทุจริตให้กับหน่วยงานที่จะนำข้อมูลไปเสนอ นโยบาย ส่วนในหัวข้อผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 นั้นมีข้อแย้งในผลกระทบด้านบวกในเรื่องการได้คนที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน โดยมองว่าการได้คนดีอาจจะไม่เสมอไป เพราะคนดีไม่สามารถวัดได้ด้วยกระบวนการสอบเท่านั้นแต่วัดด้วยพฤติกรรมและการแสดงออกทั้งภายในและภายนอก และอาจจะเกิดความผิดพลาดในการหาตัวผู้กระทำความผิดเพราะการใช้อำนาจตามคำสั่ง คสช. อย่างเร่งด่วนได้ ทำให้เกิดความผิดพลาดในการลงโทษผู้ที่ทุจริตคอร์รัปชันเกิดจากการขาดความรอบคอบในการเสาะแสวงหาข้อมูลเชิงลึกที่จำเป็นต่อการตัดสินใจได้ในระยะเวลาที่จำกัด ซึ่งอาจเกิดการเสียขวัญและเสียกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดผลกระทบใน

วงกว้างต่อการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และทำให้กลไกการปฏิบัติงานตามปกติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารบุคคลมีความหย่อนประสิทธิภาพในโอกาสต่อ ๆ ไป เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติงานในระบบการปฏิบัติงานตามปกติเป็นเวลานาน

จากผลการศึกษาการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 นั้น ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การก่อตัวของประเด็นปัญหา สืบเนื่องมาจากสถานการณ์หรือสาเหตุของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของข้อมูลหรือสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการสอบบรรจุและแต่งตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่ปรากฏในข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ และข้อมูลการร้องเรียนในเรื่องของการทุจริตการสอบบรรจุและแต่งตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการเรียกรับเงินเพื่อโอนย้าย การสอบเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ตลอดจนการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อช่วยเหลือพวกพ้องหรือญาติสนิทของตนเอง จนส่งผลให้ คสช. ต้องใช้คำสั่ง มาตรา 44 ในการกำหนดนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. หน้าต่างนโยบาย หลังจากการเกิดการก่อตัวของปัญหาทำให้มีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการผลักดันวาระนโยบายไปสู่การเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) ทั้งที่เป็นหน้าต่างปัญหา (Problem Window) และหน้าต่างการเมือง (Political Window) ซึ่งจากการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 นั้น หน้าต่างนโยบายที่เป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นนั้น ได้แก่ ความเสียหายของการทุจริตด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนเป็นปัญหาทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ว่าจะเป็น ป.ป.ท. ป.ป.ช. และ คสช. เห็นพ้องต้องกันว่าจำเป็นต้องแก้ไขปัญหการทุจริตอย่างเร่งด่วน และในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น คสช.และรัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จเห็นปัญหาที่ควรจะได้รับ การแก้ไขเร่งด่วน จึงเป็นการเปิดช่องให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่หน้าต่างนโยบายที่นำไปสู่การจัดระเบียบวาระนโยบายสาธารณะ

3. ผู้ผลักดันนโยบาย ถือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อวาระนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะผู้ผลักดันนโยบายเป็นตัวแปรสำคัญต่อการเปิดหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) อันส่งผลต่อการกำหนดวาระการตัดสินใจ (Decision Agenda) ของฝ่ายบริหารอย่างยิ่งยวด ทั้งนี้ ผู้ผลักดันนโยบายยังทำหน้าที่ริเริ่มและพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) ในแนวทาง

ใหม่ ตลอดจนเป็นตัวกลางประสานประโยชน์ระหว่างผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งในที่นี้ผู้ผลักดันนโยบายแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ผู้บริหาร ป.ป.ท. และ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนคณะ คสช. คณะรัฐมนตรี 2) ผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) คือ สื่อมวลชนที่มีการนำเสนอข่าวและติดตามการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

4. ผลกระทบจากการใช้นโยบายฯ ซึ่งนโยบายต่าง ๆ นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพปัจจุบันและอนาคต ตลอดจนส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ ซึ่งจากการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพจน์มิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 นั้น ส่งผลกระทบต่อทางบวก คือ 1) สามารถระงับยับยั้งป้องกันการทุจริตในการบริหารงานบุคคลได้ในระดับหนึ่ง 2) ได้คนที่มีความสามารถ เหมาะสมกับตำแหน่ง 3) เกิดความเสมอภาคยุติธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย 4) การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักคุณธรรม และ 5) สังคมและประชาชนยอมรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ตลอดจนเกิดผลกระทบที่คาดหวัง ได้แก่ การมีความสามารถในการแก้ปัญหา ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์ปชั่นต่าง ๆ ในขั้นต้นได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพการการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และทำให้ผู้ร้องเรียนที่ได้รับความเสียหายหรือผู้ที่มีส่วนได้เสีย ที่ต้องการความช่วยเหลือจาก คสช. ได้รับความพึงพอใจมากขึ้นในขณะเดียวกันเกิดผลกระทบในทางลบ คือ 1) เกิดความล่าช้าในกระบวนการจนก่อให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่งงาน ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน 2) อาจมีการหลบหลีกหรือเบี่ยงเบนไปสู่การทุจริตอื่น ๆ 3) อาจทำให้เกิดการทุจริตระดับกรมหรือส่วนกลาง 4) ขัดต่อนโยบายการกระจายอำนาจ และ 5) ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายของส่วนกลางและผู้สมัครสอบเพิ่มขึ้น และอาจส่งผลกระทบที่ไม่ต้องการ เช่น อาจเกิดความผิดพลาดในการหาตัวผู้กระทำความผิดเนื่องจากต้องดำเนินการสอบสวนตามคำสั่ง คสช. อย่างเร่งด่วน ทำให้เกิดความผิดพลาดในการลงโทษผู้ที่ทุจริตคอร์ปชั่นเกิดจากการขาดความรอบคอบในการเสาะแสวงหาข้อมูลเชิงลึกที่จำเป็นต่อการตัดสินใจได้ในระยะเวลาที่จำกัด ซึ่งอาจเกิดการเสียชีวิตและเสียกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และทำให้กลไกการปฏิบัติงานตามปกติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารบุคคลมีความหย่อนประสิทธิภาพในโอกาสต่อ ๆ ไป เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติงานในระบบการปฏิบัติงานตามปกติเป็นเวลานาน

5.2 การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ประเด็นที่คนพบสามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

จากผลการศึกษาพบว่า สภาพการณ์การทุจริตในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ และมักเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน/กระบวนการของการดำเนินการ ตั้งแต่การออกระเบียบเพื่อการแข่งขัน การกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การจ่ายเงินโบนัส ฯลฯ จากการศึกษาข้อมูลคดีทุจริต พบว่า คดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ที่มีความถี่เกิดขึ้นมากที่สุด คือ การเรียกรับเงินของผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย การต่อสัญญาจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งมักจะมีผู้ร่วมกระทำการหลายคน ทั้งฝ่ายคนที่ต้องการได้รับการบรรจุแต่งตั้ง คนกลางที่ช่วยติดต่อและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โดยส่วนใหญ่จะมีการยื่นข้อเสนอผ่านคนกลางและมักจะได้รับการสนองจากผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งหรือมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สามารถใช้ช่องทางเพื่อเรียกรับผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องได้ง่าย จึงทำให้เกิดนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของดวงหทัย อินทะชัย (2552) ศึกษากระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงรูปแบบและพฤติกรรม ตั้งแต่การกินตามน้ำ ทวนน้ำ สมยอมกันทุกฝ่าย เอาหูไปนาเอาตาไปไร่ ไม่ตรวจสอบความไม่ชอบมาพากลบางอย่างที่เกิดขึ้น รวมไปถึงการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย มีการจ่ายผลประโยชน์รูปตัวเงินเป็นหลัก ทำกันเป็นกระบวนการทั้งระบบจนกลายเป็นประเพณี และเป็นที่ยึดกันระหว่างกลุ่มที่ต้องเข้ามาบรรจุแต่งตั้งในหน่วยงานงานท้องถิ่น และกลุ่มผู้มีอำนาจ (ผู้บริหารท้องถิ่น) ก็ต้องการเรียกรับผลประโยชน์จากการบรรจุแต่งตั้งเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังพบว่ากระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นมีผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการ 3 ฝ่าย คือ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นกระบวนการที่นิยมใช้ คือ มีการเรียกจ่ายเงินในตำแหน่งต่าง ๆ โดยมีนายหน้าซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นญาติของนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนในการเข้าไปตกลงกับผู้ที่ต้องการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีการจ่ายเงินเพื่อให้ได้บรรจุในตำแหน่งนั้น ๆ หลักแสนขึ้นไป ประกอบกับผู้ต้องการที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งมีความเชื่อและศรัทธาในอาชีพข้าราชการ ต้องการได้มาซึ่งเกียรติยศศักดิ์ศรีสังคม และอาชีพที่มั่นคง จึงพร้อมที่จะหยิบบั้นผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นรวมถึงการใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นสะพานเชื่อมโยงเข้าไปสู่ตำแหน่งที่ต้องการ จนก่อให้เกิดวัฒนธรรมการรอรับความช่วยเหลือ เกิดค่านิยมในการยกย่องผู้มีอำนาจหรือผู้มีเงิน และยังพบอีกว่าการสอบบรรจุเพื่อเข้ารับราชการในหน่วยงานภาครัฐ

อื่น ๆ มีน้อย และบางคนทำงานในบริษัทเอกชนที่ไม่เดือดร้อนทางเศรษฐกิจก็ต้องการสอบบรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น แต่หน่วยงานรับได้ในจำนวนจำกัดจึงเกิดการแข่งขันแย่งชิงตำแหน่งต่าง ๆ เกิดขึ้นนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งการที่กฎหมายเปิดช่องให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจที่จะบรรจุแต่งตั้งหรือไม่บรรจุแต่งตั้งได้ ซึ่งผู้มีอำนาจดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงในการเข้าสู่ตำแหน่ง จึงได้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองในการถอนทุนคืนก่อนหมดวาระ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากอำนาจการตรวจสอบถ่วงดุลของภาคประชาชนในพื้นที่อ่อนแอขาดความเป็นเอกภาพนั่นเอง และศิริวรรณ มนอัคระผดุง (2555) ศึกษาสถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยพบว่า การทุจริตการคอร์รัปชันได้ฝังรากลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจสังคมแนวดิ่งระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง (Vertical Relations) มีการเอื้อเพื่อเอื้อประโยชน์จุนเจือกันในวงญาติ (Nepotism) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดการคอร์รัปชันในสังคมไทยการคอร์รัปชันเปรียบเสมือนโรคเรื้อรังกัดกินการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด ดังนั้นหากรัฐบาลต้องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างเป็นรูปธรรมรัฐบาลควรมีการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาด้วยการบังคับใช้กฎหมายแทนการใช้อำนาจดุลพินิจมีมาตรการทางด้านกฎหมายในการปราบปรามโดยตรงและมาตรการในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน โดยการให้ทุกภาคส่วนร่วมกันศึกษาเรียนรู้และทำความเข้าใจและช่วยกันเผยแพร่เพื่อให้รู้เท่าทันนักการเมืองในปัจจุบันได้ โดยให้สื่อมวลชนองค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะป้องกันการคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากผลการศึกษาบุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายน่าจะเป็นซึ่งน่าจะเกิดจากทุกภาคส่วน ทั้งประชาชนพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพราะทำหน้าที่ปราบปรามทุจริตเป็นคนเสนอแนะให้กับกระบวนการรวบรวมข้อมูลประกอบนโยบาย ทีมที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และคณะทำงานของ คสช. ซึ่งมีคำสั่ง คสช. มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นน่าจะเป็นไปได้ให้กลุ่มนี้ให้ข้อมูลและออกมาเป็นนโยบาย โดยการก่อตัวหรือก่อรูปนโยบาย ในรูปคำสั่ง คสช. ในที่สุด ซึ่ง คสช. มีการใช้อำนาจต่าง ๆ ให้ออกมาอยู่ในรูปของกฎหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินการกับประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารและการบริหารงานของ คสช. เพื่อสร้างภาพให้ดูราวกับว่าประเทศไทยยังมีความเป็นนิติรัฐอยู่ และทำให้การจัดการกับบุคคลที่ต่อต้าน คสช. เป็นเรื่องของการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดกฎหมาย มิใช่เป็นเรื่องการเมืองและการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้อำนาจของ คสช. ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมทางทหารและรัฐธรรมนูญ จึงถูกสร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองของ คสช. ในการรักษาเสถียรภาพทางอำนาจในรูปแบบของมาตรา 44 และในขณะเดียวกัน สื่อมวลชน ก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนที่เกี่ยวข้องในการทำให้เกิดนโยบายขึ้นมา ซึ่งบทบาทหนึ่งของสื่อจะต้องให้

ความรู้กับประชาชน ด้วยการนำผลเสียของการทุจริตมาแนะนำเสนอให้ประชาชนรับรู้ ว่าปัญหาการคอร์รัปชัน เกิดความเสียหายอะไรบ้าง ทำให้คุณภาพชีวิตตกต่ำลงอย่างไร สูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ขาด ศีลธรรม คุณธรรม ทำลายเศรษฐกิจ เสื่อมเสียภาพลักษณ์ของประเทศ ไปจนถึงการล่มสลายของชาติ ซึ่งการแก้ปัญหาของประเทศทั้งหมดอยู่ที่ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องรอบด้าน และ สื่อมวลชนมีบทบาทช่วยป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ด้วยการทำข่าวเชิงสืบสวน เนื่องจาก ข้อมูลที่สื่อหามาได้นั้น ทางป.ป.ช. สามารถนำมาประกอบการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้ ในขณะที่สื่อมวลชนก็ยังเป็นเวทีถกเถียงสาธารณะในประเด็นต่าง ๆ ทั้งนี้ในแต่ละวันสื่อมวลชนทำหน้าที่สะท้อนถึงความคิดเห็นของประชาชน และกดดันรัฐบาลให้ปฏิบัติตามสิ่งที่ประชาชนคิด ดังนั้น สื่อมวลชนจึงกลายเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีพื้นที่สำหรับ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และนำเสนอข้อคิดแก่รัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับซูซีย์ ศุภวงศ์ (2540) กล่าวว่า ในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีผู้มีส่วนร่วม 2 ฝ่าย คือ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ นั่นคือฝ่ายการเมือง (ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ) ส่วนผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการนี้ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย 1) ภาคราชการ หมายถึง หน่วยงานที่มีรูปแบบซึ่ง จัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม กอง ฝ่ายฯลฯ เพื่อนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Policy) ระบบราชการจึงเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่สลับซับซ้อน เป็นรูปแบบขององค์การทางสังคมที่มี คุณลักษณะโดยเฉพาะ ภาคราชการเป็นฝ่ายประจำที่จะทำหน้าที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่อย่าง ก็ตามภาคราชการในฐานะของฝ่ายที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นฝ่ายที่มีข้อมูลอย่างกว้างขวางดังนั้น ภาคราชการนี้จึงมีส่วนในการกำหนดนโยบาย โดยการเสนอความคิดเห็น หรือ ข้อเสนอแนะไปยังภาค การเมือง 2) ภาคประชาสังคม หมายถึง การที่ผู้คน สังคม สภาพการณ์ หรือสภาพปัญหาในสังคมที่ สลับซับซ้อนยากแก่การแก้ไข รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการนำไปสู่การก่อจิตสำนึก (Civic Consciousness) ร่วมกันเป็นกลุ่มหรือ องค์กร (Civic Group) ทั้งภาครัฐและ ภาคธุรกิจ เอกชน หรือ ภาคสังคม (ประชาชน) ในลักษณะเป็นทุนร่วมกัน เพื่อแก้ปัญหาหรือกระทำการ บางอย่าง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งที่ด้วยความรัก ความสมานฉันท์เอื้ออาทรต่อกันภายในระบบ การบริหารจัดการโดยมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายในระบบประชาธิปไตยจึงทำให้ภาคประชาสังคม สามารถรวมกลุ่มเพื่อเสนอความเห็น ข้อเสนอแนะ และอื่น ๆ ที่ต้องการ เพื่อสู่กระบวนการของการ กำหนดนโยบายได้ อีกทั้งการเสนอกฎหมาย ข้อคิดเห็นดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ เปิดช่องไว้เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ และ 3) พรรคการเมือง คือ ที่รวม ของกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ คล้ายคลึงกัน รวมกันเพื่อจุดประ สงคที่จะส่งบุคคลเขารับเลือกตั้ง เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภาและเพื่อใหม่โอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลเขา มาบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม ซึ่งถือเป็นลักษณะของพรรค การเมืองในหลักการหรือรูปแบบที่ยึดถือกันว่าเป็นสากล ในขณะที่สื่อมวลชนสอดคล้องกับ Kingdon (1984) ที่กล่าวว่า ผู้ผลักดันนโยบายอาจมีเพียงบทบาทเดียวหรือสองบทบาทพร้อมกันได้ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับ

กับกระบวนการที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของพหุกระแสโดยที่อาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภท คือ ในกรณีผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ และกรณีผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นไม่ได้ คือ 1) ผู้ผลักดันนโยบายที่มองเห็นได้ (Visible Policy Entrepreneurs) อาจเข้ามามีส่วนร่วมในกระแสปัญหา และ กระแสการเมืองโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลักดันประเด็นปัญหานั้น ๆ ให้กลายเป็นวาระนโยบายของ รัฐบาลทั้งนี้ พวกเขาสามารถเพิ่มหรือย้ายวาระได้ เนื่องจากพวกเขามักดำรงตำแหน่งสูง ทาง การเมือง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Groups) และกลุ่มล็อบบิยิสต์ (Lobbyists) เป็นต้น และ 2) ผู้ผลักดันนโยบายที่มองไม่เห็น (Hidden Policy Entrepreneurs) มีเป้าหมายเพื่อเสนอทางเลือกที่มีความน่าเชื่อถือ และเป็นไปได้ต่อการดำเนินการในกระแสนโยบาย ผู้ผลักดันนโยบายกลุ่มนี้มักปรากฏอยู่เบื้องหลังของกระแสนโยบายอันเป็นที่ของความเชี่ยวชาญ ประเด็นปัญหาที่เพิ่มขึ้นและมีความโดดเด่นเป็นที่สนใจของรัฐบาล พวกเขาสนับสนุนชุดของ ทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ สำหรับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งในที่นี้จะหมายถึง ข้าราชการ สายปฏิบัติการ นักวิจัยด้านนโยบายสาธารณะ ผู้บริหารชั้นต้น นักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายแต่ละด้าน เป็นต้น

จากการศึกษาผลกระทบของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 พบว่า ผลกระทบที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหารการบุคคล โดยตรง คือ 1) สามารถระงับ ยับยั้งการซื้อขายตำแหน่งระหว่างผู้สอบแข่งขันกับข้าราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาได้ 2) สามารถป้องกันการทุจริตในการบริหารงานบุคคลในระดับหนึ่ง 3) สามารถเป็นหลักประกันว่าจะ ได้คนดีมีความสามารถ เกิดความเสมอภาคยุติธรรม 4) การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักคุณธรรม และ 5) สังคมและประชาชนยอมรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ในส่วนผลกระทบทางลบ ประกอบด้วย 1) อาจทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่งงานบางช่วงเวลา เนื่องจากความ ล่าช้าในการสอบแข่งขัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการสรรหาและคัดเลือก บุคคลที่จะบรรจุและแต่งตั้งได้ตามนโยบายของแต่ละหน่วยงานได้ 2) อาจมีการหลบหลีกหรือ เบี่ยงเบนไปสู่การทุจริตอื่น ๆ ที่ทำได้ง่ายกว่า และ 3) อาจเกิดการทุจริตระดับกรม หรือตัดตอนการ ทุจริตไปสู่หน่วยปฏิบัติ เช่น หน่วยออกข้อสอบ หรือตัวผู้สมัครสอบเอง ดังนั้นหน่วยงานกลางเป็นผู้จัด สอบให้เป็นมาตรฐานเดียว ไม่จำเป็นต้องให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสอบ ทุกส่วน ราชการทุกส่วน ควรให้ กพ. เป็นศูนย์ในการคัดสรรบุคลากรในส่วนของภาคความรู้ความสามารถ ทั่วไป หลังจากนั้นท้องถิ่นหรือหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้คัดสรรบุคลากรตามที่หน่วยงานนั้นต้องการ จัดการสอบตามอัตรากำลังที่ต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สุรพงษ์ แสงเรณู (2559) ศึกษาผลกระทบการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่พบว่า ผลกระทบจากการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคล

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ 1) ผลกระทบต่อองค์กร เป็นการสูญเสียงบประมาณเพื่อแลกกับการได้บุคลากรที่ไม่มีความรู้ความสามารถ เกิดปัญหาภาวะคนล้นงาน เกิดภาวะ ความขัดแย้งในองค์กรระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น กลายเป็นวัฒนธรรมและภาพลักษณ์องค์กรที่ผิดในการยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเรื่องธรรมดา 2) ผลกระทบต่อพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้ขาดความก้าวหน้า รายได้และค่าตอบแทนไม่เพียงพอต่อรายจ่ายและหนี้สิน ส่งผลต่อภาวะความเครียด ขาดขวัญกำลังใจ ในการปฏิบัติงาน ขาดความทุ่มเท ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ขาดการพัฒนาตนเอง ขาดความจงรักภักดีต่อองค์กร และสำคัญที่สุดคือ นำไปสู่การทุจริตต่อหน้าที่เพื่อให้ได้เงินหรือค่าตอบแทนอื่น และ 3) ผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ขาดการมีส่วนร่วม ขาดความโปร่งใสและความ เสมอภาค

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐบาลและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญและจริงจังกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยร่วมกันกำหนดกลยุทธ์ทั้งระยะสั้นและระยะยาวในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดเป็นนโยบายหรือหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล การสร้างระบบตรวจสอบหรือการถ่วงดุลอำนาจการบริหารงานบุคคลโดยให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อีกทั้งแก้ไขระบบการลงโทษและวินัยสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบโดยตรงไปตรงมาและเหมาะสม และใช้มาตรการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ การเพิ่มบทลงโทษ การมีศาลทุจริต การแต่งตั้งกรรมการสอบสวนของข้าราชการเองต้องรวดเร็ว ยุติธรรม การยึดทรัพย์สิน โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษ ปง. หรืออื่น ๆ รวมถึงมาตรการส่งเสริมให้กำลังใจ รางวัล ประชาชน หน่วยงาน ที่กล้าเปิดโปงการทุจริต และใช้มาตรการด้านสังคม ควรมีการดำเนินการเสริมสร้าง การให้การศึกษา และการระแวดระวังของภาคประชาชน

2. นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 นี้ อาจถูกมองว่าเป็นการขัดกับนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อลดความคิดเห็นดังกล่าว ส่วนกลางควรมีการปรับระเบียบ กฎเกณฑ์ ในเรื่องคณะกรรมการจัดสอบแข่งขัน โดยมีการนำบุคลากรของท้องถิ่นในระดับภาคหรือระดับจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสอบแข่งขันให้มากขึ้นตามความเหมาะสม

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. ผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องยึดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่กำหนดโดยยึดหลักการบริหารงานบุคคลแนวใหม่

2. กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการการปรับแก้กฎหมายการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสม จัดระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด รวมถึงปรับแก้โครงสร้างองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ ให้สามารถปฏิบัติภารกิจตรวจสอบได้อย่างจริงจังและเกิดประโยชน์สูงสุด

3. นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 อาจทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรในบางตำแหน่ง เพราะอาจไม่ตรงกับความต้องการบุคลากรของท้องถิ่น ดังนั้นในการจัดสอบควรมีการสำรวจความต้องการบุคลากรของท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อนำข้อมูลมาวางแผนในการจัดการสอบให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น และทำให้ท้องถิ่นสามารถได้บุคลากรที่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.3.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตประพฤตินิชอบในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ควรศึกษารูปแบบของกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

GRAD VRU

บรรณานุกรม

- กมล สุดประเสริฐ. (2537). การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์.
- เกริกไกร จิระแพทย์. (2520). **คอร์รัปชันในรัฐบาลท้องถิ่นรัฐนิวเซาท์เวลส์**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- เกริกศักดิ์ กองศิลป์. (2515). ปัญหาคอร์รัปชัน. **วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์**, 10, 26-27.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2546). ภาพอนาคตและคุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2555). **สิงคโปร์และฮ่องกงปราบคอร์รัปชันได้อย่างไร**. กรุงเทพฯธุรกิจ(11).
- จิตาภา ถิรศิริกุล. (2554). การเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิดการบริหารกับการเมืองที่ไม่แยกออกจากกันในบริบทสังคมตะวันตกและในบริบทสังคมไทย. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2538). **ประชาธิปไตยกับอนาคตการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.
- ชูชัย ศุภวงศ์. (2540). **แนวคิด พัฒนาการ และข้อพิจารณาเกี่ยวกับประชาสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- ฐิติกร สังข์แก้ว. (2562). **มาตรา44 และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ**. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=มาตรา44และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ>
- ดวงหทัย อินทะชัย. (2552). **กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น**. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี,
- ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2552). **ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วม พฤติกรรมมนุษย์ในองคการ**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2510). **กฎหมาย กับ การฉ้อราษฎร์บังหลวง**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.
- นพดล อุดมวิศวกุล. (2548). **การเข้าสู่วาระและการกำหนดนโยบายสาธารณะ:ศึกษกรณีนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศไทย**. คุษภินิพนธ์คุษภินิติต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- เบญจพร พลธรรม. (2554). **การจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประจักษ์ ชูราษี. (2557). **การป้องกันการทุจริตและการมีส่วนร่วมของประชาชน**. **วารสารบัณฑิตศึกษา**

ปริทรรศน์ วิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์, 2(1).

ปิยากร หวังมหาพร. (2546). **นโยบายผู้สูงอายุของประเทศไทย**. ดุษฎีนิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา. (2556). **การพัฒนากระบวนการประสานงานในภารกิจ**

คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สำนักผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2544). **ดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้**.

กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย : สถาบันวิถีไทย.

พิทยา บวรวัฒนา. (2550). **ทฤษฎีองค์การสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไพโรจน์ อนุรัตน์. (2548). **องค์กรในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบ : ศึกษากรณีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี**. มหาวิทยาลัยบูรพา.

มยุรี อนุมานราชชน. (2547). **นโยบายสาธารณะ แนวคิด กระบวนการและการวิเคราะห์**. เชียงใหม่: คณะนิเทศการพิมพ์.

มานะ นิมิตรมงคล. (2554). **คอร์รัปชัน : ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2546). **กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530**. กรุงเทพฯ: คบไฟ.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2546). **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยากร เชียงกุล. (2549). **แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น**.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.

วิราภรณ์ พรหมเทพ. (2554). **แนวทางการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วน**

ท้องถิ่นด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์. หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง

ท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (2555). **สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย**. วารสารวไลยอลงกรณ์ **ปริทัศน์**, 2(1), 1-9.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยาภรณ์ หวังมหาพร. (2551). **นโยบายสาธารณะไทย : กำเนิดพัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์**. จุฑทอง.

สภาวิจัยแห่งชาติ. (2509). **รายงานผลการวิจัย เรื่อง การทุจริตในวงการราชการ**. กรุงเทพฯ.

สมบัติ อารังธัญวศ. (2544). **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ**.

กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สำนักข่าวอิศรา. (2560). **คดีทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการ**

บริหารงานบุคคล. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/88967-investigative00-6-2.html>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2558ก). **ความรู้เกี่ยวกับการทุจริต**. สืบค้นจาก

[https://www.fisheries.go.th/financial/images/datafinance/2558/develop/dev08/dev10-08-2558/dev10082558\(1\).pdf](https://www.fisheries.go.th/financial/images/datafinance/2558/develop/dev08/dev10-08-2558/dev10082558(1).pdf)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2558ข). **โครงสร้างและการบริหารงาน**. สืบค้นจาก <http://www.pacc.go.th/index>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ. (2561). **รายงานผลการดำเนินงาน 10 ปี และรายงานประจำปี 2561**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2550). **หลักสูตรการสัมมนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2550 – 2557). **สถิติการดำเนินการการทุจริต**. สืบค้นจาก <http://www.dailynews.co.th>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2561). **คู่มือในการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันการทุจริตภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2554). **ยุทธศาสตร์การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2554 – 2558: คณะทำงานสนับสนุนภารกิจกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย**.

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549). **แนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว. (2527). **พฤติกรรมกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย**. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุธี อากาศฤกษ์. (2535). **มูลเหตุแห่งคอร์ปชั่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช.

สุภางค์ จันทวานิช. (2531). **การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรพงษ์ แสงเรณู. (2560). **ผลกระทบการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กร**

- ปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. วารสารธรรมทัศน์, 16(2).
หนังสือพิมพ์แนวหน้า. (2562). บทบรรณาธิการ : ปัญหาการทุจริตใน อปท. สืบค้นจาก
<https://www.naewna.com/politic/columnist/39971>
- หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์. (2560). สอตกปราบทุจริต แผลใหญ่ 'คสช.' สืบค้นจาก
<https://www.posttoday.com/politic/analysis/477909>
- หนังสือพิมพ์มติชน. (2560). “ม.44 แก้ทุจริตท้องถิ่นตัดวงจรอุปถัมภ์-รับอำนาจ”: หนังสือพิมพ์มติชน
ฉบับวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560.
- องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน. (2561). "มาตรา 44" ครบ 200 ฉบับ ใช้ทุกประเด็นปัญหา
แบบตามใจชอบ. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/5041>
- อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2539). การเมืองภาคประชาชน ขบวนการประชาสังคมในสังคมไทย และ.
บทบาทต่อสังคมการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- อุดม รัฐอมฤต. (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม
มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. สำนักงานศาล
รัฐธรรมนูญ.
- อุทัย ดุลยเกษม. (2538). ระบบการศึกษากับชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อุทัย หิรัญโต. (2519). หลักสังคมวิทยา. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- Amitai, E. (1967). Mixed – Scanning : A Third Approach to Decision – Making. **Public
Administration Review**, XXXII(December).
- Anderson, J. E. (1994). **Public Policy -Making : Introduction**. (2nd ed). New York:
Houghton Mifflin Company.
- Banfield, E. C. (1980). **Corruption as a Feature of Governmental Organization**.
Cambridge: Harvard University.
- Birkland, T. A. (2005). **Agenda Setting in Public Policy**. In F. Frank Fischer et al. (Eds.)
Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods. Boca
Raton, FL: CRC Press.
- Bridgman, P., & Davis, G. (2000). **The Australian Policy Handbook**. N.S.W.: Allen and
Unwin.
- Bridgman, P., & Davis, G. (2007). **The Australian policy handbook**. 4th ed. Crows Nest,
N.S.W.: Allen & Unwin.
- Carl, J. F. (1963). **Man and His Government**. New York: McGraw-Hill.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). **Participation in American Politcs**. Baltimore: John

- Hopkins University Press.
- Dahl, R. A. (1971). **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press.
- David, E. (1953). **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Alfred A. Knopf.
- Eyestone. (1971). **From Social Issues to Public Policy**. New York: John Wileys & Sons, Inc.
- Fred, W. R. (1964). **Thailand: Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society** Boston. Houghton Mifflin Company.
- Fred, W. R. (1966). **Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu: East West Center Press.
- Frederickson, G. (1971). **Toward a New Public Administration**. In Shafritz.
- Frederickson, B. L. (2003). What good are positive emotions in crises?: a prospective study of resilience and emotions following the terrorist attacks on the United States. **J. Personality Social Psychol**, 84, 365–376.
- Gerston, L. N. (1997). **Public Policy Making**. New York: M.E. Sharpe.
- Harold, D. K. (1972). **Analysis of Managerial Functions**. New York: McGraw - Hill Book.
- Heinz, E., & Kennett, P. (1973). **Labyrinths of Democracy**. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Hogwood, & Gunn. (1984). **Policy Analysis for the Real World**. Oxford University Press.
- Ira Sharkansky. (1971). **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Markham.
- Jay, M., & Hyde, A. C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning.
- Kast, F. E., & Rosenzweig, J. E. (1995). **Organization and Management**. New York: McGraw - Hill Book.
- Katharina, L. O. (2007). **Preventing Corruption in the Education System: A Practical Guide**. Germany: Eschborn.
- Kenneth, P., & Sidney, V. (1983). **An Introduction to American Government**. (4th ed.). New York: Harper & Row.
- Kingdon, J. W. (1984). **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins.
- Kingdon, J. W. (1995). **Agendas, alternatives, and public policies**. (2nd ed.). New York:

Harper Collins.

- Larkin, J. P. J. (2012). John Kingdon's "Three Streams" Theory and the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996. *Journal of Law & Politics*, 28(1), 25-50.
- Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Lester, J. P., & Stewart, J. (2000). *Public Policy : An Evolutionary Approach*. (2nd ed). Belmont Calif: Wadsworth.
- Marini, F. (1971). *Towards a New Public Administration: the Minnowbrook perspective*. New York: Chandler.
- Mark, C. (1994). *Public Policy: A Critical Approach*. South Melbourne. Australia: MacMillan.
- Meny, Y., & Fin, D. S. (1996). Corruption: Change, Crisis and Shifting Values. *International Social Sciences Journal*, September(1996), 309-320.
- Mills, D. A. (2002). *Corruption in Nepal : Case study Public Organization*. Doctoral thesis Durham University,
- Mitra, D. (2011). *Pennsylvania's best investment: The social and economic benefits of public education*. Education Law Center,
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation*. (2nd ed.). San Francisco: University of California Press.
- Ripley, & Franklin. (1976). *Structure, Environment, and Policy Actions: Exploring a Model of Policy-Making*. Beverly Hills, California: Sage.
- Rohr, J. A. (1989). *Ethic for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*: In Shafritz.
- Rovinelli, R. J., & Hambleton, R. K. (1977). On the use of content specialists in the assessment of criterion-referenced test item validity. *Dutch Journal of Educational Research*, 2, 49-60.
- Scott, J. C. (1977). "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," in *Friends, Followers and Factions : A Reader in Political Clientelism*. p. 112. edited by Steffen W.Schmidt Laura Guasti, Carl H.Lende and James C. Scott. Carifornia: University of California Press.
- Thomas, R. D. (1984). *Understanding Public Policy*. (5th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Thomas, R. D. (2002). **Understanding Public Policy**. New Jersey A Simon Schuster Company.

Transparency International. (2011). **Global Corruption Barometer**. Retrieved from <http://www.transparency.org/gcb201011>

Woodrow, W. (1887). study of public administration. **Political Science Quarterly**, 1(2), 197-222.



GRAD VRU



ภาคผนวก

GRAD VRU



ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์

GRAD VRU

แบบสัมภาษณ์ องค์กรอิสระ/ นักวิชาการ/หน่วยงานในสังกัด อปท.

การวิจัยเรื่อง

การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ส่วนที่ 1: ข้อมูลทั่วไป

ผู้สัมภาษณ์.....
 ผู้ให้สัมภาษณ์.....
 ตำแหน่ง.....สถานที่ปฏิบัติงาน.....
 วันที่สัมภาษณ์.....เวลา.....สถานที่.....

ส่วนที่ 2: สภาพการณ์และสาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์หรือบริบทของที่มาของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ
ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เป็นอย่างไร

.....

ประเด็นที่ 2 เหตุผลหรือสาเหตุของนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการ
บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เป็นอย่างไร

.....

คำถามที่ 1 นโยบายโดยรวมด้านการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบของ คสช. เป็นอย่างไร

.....

คำถามที่ 2 ข้อร้องเรียน คดี ที่เกี่ยวข้องกับกรทุจริตประพฤตมิชอบดำนกรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลปกครอง และ ปปช. เป็นอย่งไร

คำถามที่ 3 กรใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรทุจริตประพฤตมิชอบดำนกรบริหารงานบุคคล ใช้วิธีการอย่งไร ใครเกี่ยวข้องบ้าง

ประเด็นที่ 3 หน้าต่งนโยบาย หรือช่องทางการเปิดรับนโยบายว่าด้วยกรป้องกันกรทุจริตประพฤตมิชอบดำนกรบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 เป็นอย่งไร

คำถามที่ 1 สภพปัญหาระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ส่งผลต่อกรก่อตัวของนโยบายนี้ อย่งไร

คำถามที่ 2 ข้อเสนอระดับนโยบาย ดำเนินกรโดยบุคคล/หน่วยงาน/องค์กรใด ในกรส่งต่อให้เกิดกรก่อตัวของนโยบายนี้

คำถามที่ 3 สภพการเมือง กลุ่มผลประโยชน์/ กลุ่มผลักัดัน ผู้อยู่เบื้องหลังกรผลักัดันนโยบายนี้ คือใครบ้าง ทำอย่งไร

ส่วนที่ 3 : บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายนี้
 ประเด็นที่ 1 บุคคล/หน่วยงาน หรือใคร มีบทบาทเริ่มในการเสนอนโยบายนี้

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 2 ขั้นตอน หรือกระบวนการในการเสนอนโยบายนี้ เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 3 กระบวนการรวบรวมข้อมูลประกอบนโยบาย ดำเนินการอย่างไร มีการแต่งตั้ง
 คณะกรรมการหรือคณะทำงานหรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 4 กระบวนการนำเข้าสู่ระเบียบวาระนโยบายโดยที่ประชุมของ คสช. เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

GRAD VRU

**ส่วนที่ 4: ผลกระทบของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการ
บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44**

ประเด็นที่ 1 ผลกระทบโดยตรง-โดยอ้อม ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงาน
บุคคล ประกอบด้วยอะไรบ้าง

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 2 ผลกระทบทางบวก-ทางลบ ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงาน
บุคคล ประกอบด้วยอะไรบ้าง

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 3 ผลกระทบที่คาดหวัง-ไม่คาดหวัง ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงาน
บุคคล ประกอบด้วยอะไรบ้าง

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 4 ผลกระทบโดยตรง-โดยอ้อม ที่มีต่อศาลปกครอง ปปช. หรือหน่วยงานตรวจสอบ
ประกอบด้วยอะไรบ้าง

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 5 ผลกระทบทางบวก-ทางลบ มีต่อศาลปกครอง ปปช. หรือหน่วยงานตรวจสอบ
ประกอบด้วยอะไรบ้าง

.....

.....

.....

ประเด็นที่ 6 ผลกระทบที่คาดหวัง-ไม่คาดหวัง มีต่อศาลปกครอง ปชช. หรือหน่วยงานตรวจสอบ
ประกอบด้วยอะไรบ้าง

.....
.....
.....

ประเด็นที่ 7 ผลกระทบที่มีต่อประเทศโดยรวม เป็นอย่างไร และคาดว่าจะเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วจะประสบ
ความสำเร็จ หรือล้มเหลว อย่างไร เพราะเหตุใด

.....
.....
.....

ประเด็นที่ 8 นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นอย่างไรในระยะยาว โดยเฉพาะระบบและกลไก

.....
.....
.....



GRAD VRU



ภาคผนวก ข
แบบวิพากษ์

GRAD VRU

แบบวิพากษ์

งานวิจัยเรื่อง

การก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิยมชอบด้านการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 และผลกระทบของนโยบาย

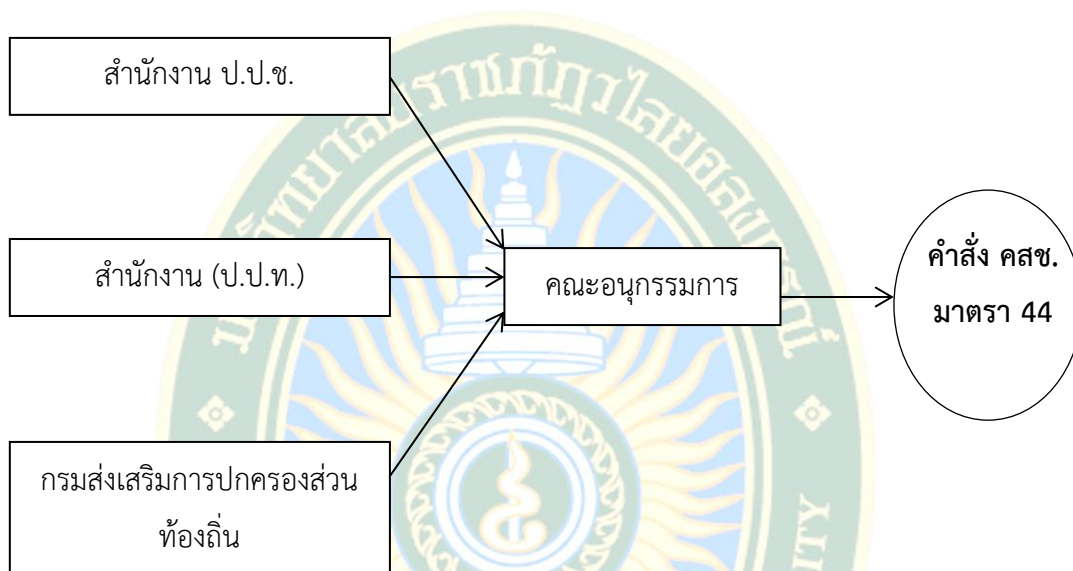
คำชี้แจง จากผลการวิจัยเรื่องการก่อตัวของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิยมชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44 และผลกระทบของนโยบาย ดังกล่าว ท่านมีข้อคิดเห็น ข้อโต้แย้ง ในประเด็นต่าง ๆ อย่างไรบ้าง พร้อมให้เหตุผลและผลในข้อคิดเห็นดังกล่าว ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านเป็นอย่างยิ่งที่ให้ความร่วมมือในการวิพากษ์งานวิจัยในครั้งนี้

ประเด็นที่ 1 สภาพการณ์และสาเหตุในการใช้คำสั่งภายใต้ คสช. มาตรา 44 เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤตินิยมชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 1 สาเหตุของนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤตินิยมชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ประเด็นที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44



ภาพที่ 2 บุคคล/องค์กร/หน่วยงานที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอนโยบายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

GRAD VRU

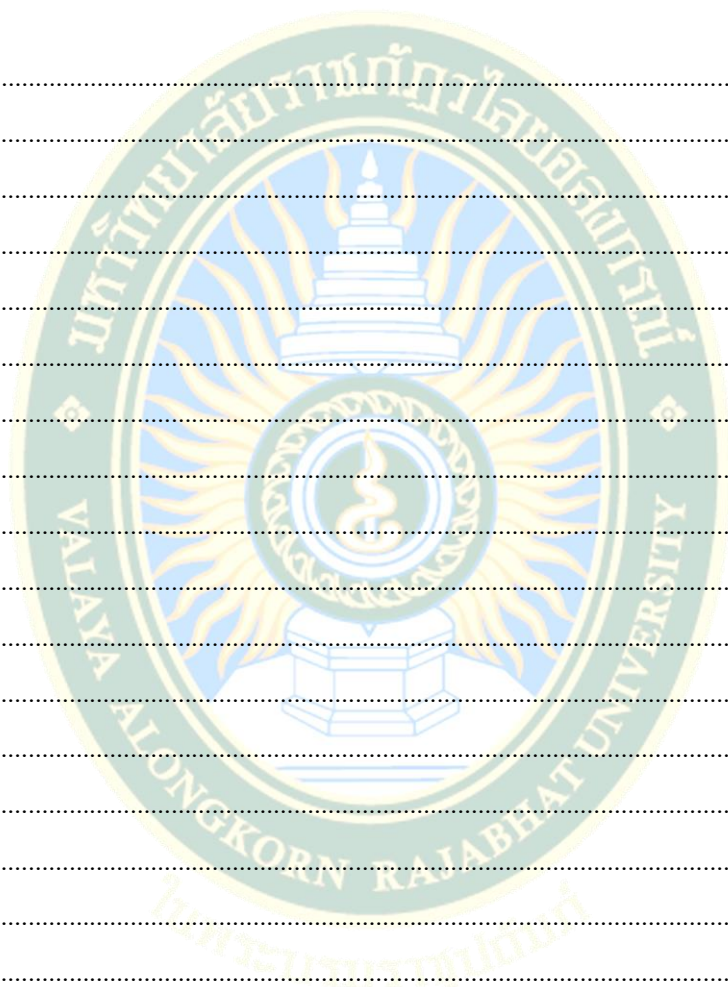
ประเด็นที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44



ภาพที่ 3 ผลกระทบของการใช้นโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

ท่านมีข้อคิดเห็น ข้อโต้แย้ง ในประเด็นผลกระทบของการใช้นโยบายว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ภายใต้ คำสั่ง คสช. มาตรา 44

1. ด้านบวก



GRAD VRU



ภาคผนวก ค

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

GRAD VRU

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตั้งแต่กระบวนการคัดสรรคนดีเข้ามาใช้อำนาจรัฐ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและกระบวนการถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งและลงโทษผู้กระทำความผิด (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2558)

1. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประวัติสำนักงาน ป.ป.ช.

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทยมีมาแต่อดีต นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยรัตนโกสินทร์จนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบัน ได้เริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวินิจฉัยการลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490

ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนโดยรวมงานของ ก.ต.ภ. จัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป

เมื่อ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9(6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 28 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้า

โปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายรัฐมนตรีอีกครั้งก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใหม่ (ป.ป.ป.) และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2517 หลังจากนั้นไม่นาน ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2418 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้นรวม 8 องค์กร หนึ่งในจำนวนนั้นได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการ ที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 (ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542) เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ถูกยุบเลิกไปและได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้น

วิสัยทัศน์และพันธกิจของสำนักงาน ป.ป.ช.

วิสัยทัศน์ เป็นองค์กรนำด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ได้รับการยอมรับ เชื่อมมั่น และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม

พันธกิจ

1. ปลุกจิตสำนึก คุณธรรม จริยธรรม วินัย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. พัฒนากลไกการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ
3. พัฒนาองค์ความรู้และบุคลากรในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ทัดเทียมมาตรฐานสากล

ภารกิจหลัก อำนาจหน้าที่ ของสำนักงาน ป.ป.ช.

ภารกิจหลัก สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้อำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
2. ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
3. ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในวงราชการและการเมือง
4. ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

5. เสนอบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.

โดยมีสายงานหลัก 3 สายงาน ดังนี้

1. สายงานด้านการป้องกันการทุจริต มีหน้าที่ เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต ดำเนินการให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะให้ ครม. รัฐสภา ศาล หรือ สตง. ปรับปรุงการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. สายงานด้านปราบปรามการทุจริต มีหน้าที่ ไล่สวนเพื่อดำเนินการถอดถอนบุคคลตามมาตรา 58, ไล่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและไล่สวนและวินิจัย ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีร้ายวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

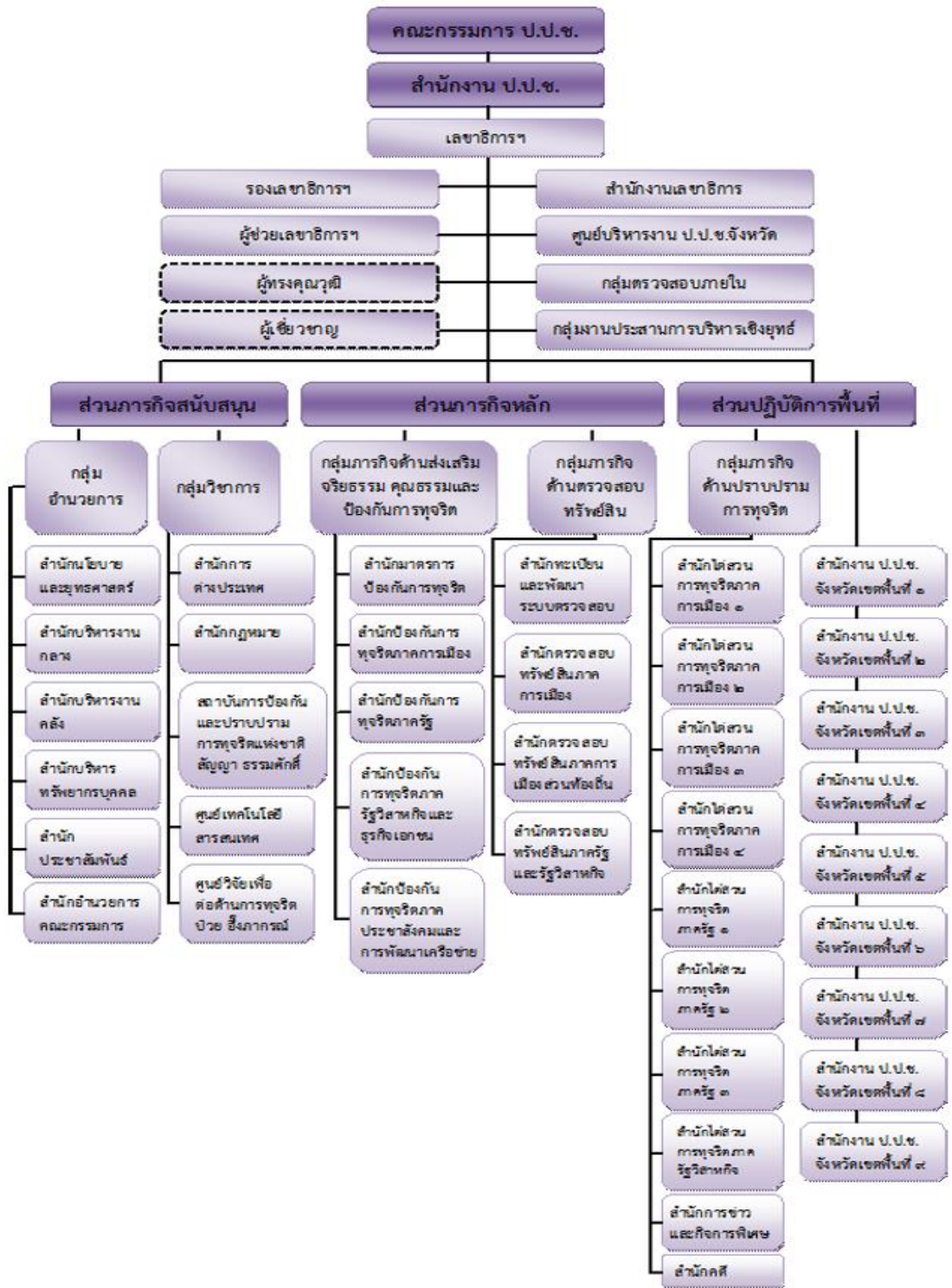
3. สายงานด้านตรวจสอบทรัพย์สิน มีหน้าที่ กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง และความเปลี่ยนแปลงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

อำนาจหน้าที่

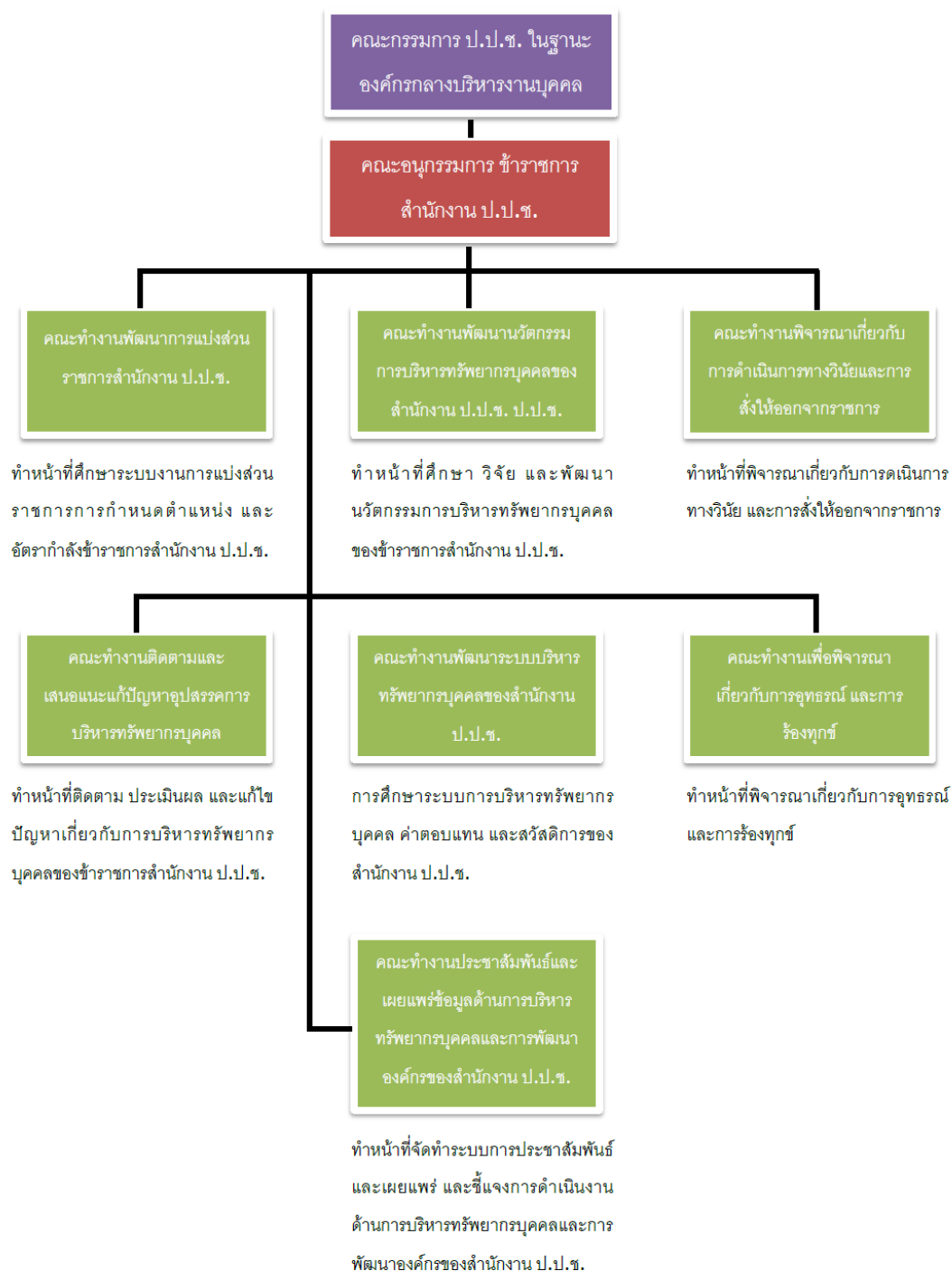
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

GRAD VRU

โครงสร้างองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช.



โครงสร้างการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช.



2. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

ความเป็นมา (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, ม.ป.ป.)

1. ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีภารกิจโดยตรงในการป้องกันปราบปรามการทุจริตของบุคลากรในภาคราชการ แต่รัฐบาลกลับขาดเครื่องมือโดยตรงที่จะแก้ไขปัญหา แม้ ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับและสามารถดำเนินการได้ดีในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากภารกิจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ ป.ป.ช. มีเรื่องในความรับผิดชอบจำนวนมากเกินกำลังและขนาดขององค์กร ทั้งยังเป็นองค์กรอิสระที่รัฐบาลมิได้รับผิดชอบ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2545 และวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ให้มีการจัดตั้งองค์การฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 กระทรวงยุติธรรมก็ได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

2. โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไป รำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วม กระทบความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย จึงส่งผลให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่า ผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ใน อำนาจของ ป.ป.ช. และยังไม่มีความหมายหน่วยงานใดรับผิดชอบ กระทรวงยุติธรรมจึงได้ปรับปรุงร่างกฎหมายที่ได้เสนอตามข้อ 1.1 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติ แห่งชาติได้ พิจารณาแล้ว มีมติให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมาย

3. พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2551 อันเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2558)

วิสัยทัศน์

“เป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับ เชื่อมั่น และศรัทธาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ”

พันธกิจ

1. ตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
2. สร้างค่านิยมต่อต้านการทุจริต และปฏิบัติการเชิงรุกด้านการป้องกัน
3. สร้างและส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
4. พัฒนากลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
5. พัฒนาระบบบริหารบุคลากรและองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ รวมถึงมาตรฐานการปฏิบัติงาน มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม

ค่านิยม

“เชิดชูคนดี มีจิตบริการ ทำงานเป็นทีม”

ค่านิยมร่วม

1. เชิดชูคุณธรรม
 2. ต่อต้านการทุจริต
 3. เป็นมิตรกับคนดี
 4. สุจริต โปร่งใส
 5. ทำงานเป็นทีม
- วัฒนธรรมองค์กร

“ร่วมคิด ร่วมมือ ร่วมใจ ป้องกันภัยการทุจริต”

ประเด็นยุทธศาสตร์

1. สร้างค่านิยมใหม่ ประชากรร่วมใจต่อต้านทุจริต
 2. สร้างกลไกการป้องกันการทุจริตให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ
 3. เสริมสร้างความเข้มแข็งในการปราบปรามการทุจริตภาครัฐ
 4. เสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารจัดการองค์กรและบุคลากร
- คณะกรรมการ ป.ป.ท.

1. องค์ประกอบ

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน

ภาครัฐ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและ กรรมการอื่นอีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาตามลำดับ เป็นกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง พร้อมทั้งให้เลขาธิการเป็นเลขานุการ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับ แต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยัง มิได้มีการแต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ (มาตรา 8)

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังมีได้แต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่ง ที่ว่าง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ท. ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง 3 คน และในกรณีที่ประธาน กรรมการพ้นจากตำแหน่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่เลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการไป จนกว่า ประธานกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ (มาตรา 10)

2. อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการ ของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 17 (1)) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือ มาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (มาตรา 17 (2)) เสนอแนะต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 17 (3)) ใต้สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ ทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ (มาตรา 17 (4)) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อม ความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดี อาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 17 (5)) จัดทำรายงานผล การปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทน ราษฎร วุฒิสภา และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย (มาตรา 17 (6)) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย (มาตรา 17 (7)) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่น ใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย (มาตรา 17 (8))

ทั้งนี้ การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดและ พิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 3) ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนหรือมอบหมายให้ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือ มูลความผิดก็ได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและระดับ และตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาด้วย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่นั้น (มาตรา 32) ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงาน ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยให้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย เว้นแต่อำนาจในการจับและคุมขัง ให้แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ (มาตรา 60)

อนึ่ง มาตรา 48 ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นควรตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอความร่วมมือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้มาให้ตรวจสอบได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นผู้ที่ต้องยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามรายการและภายในเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดได้

ในการไต่สวนหรือในกรณีอื่นใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติหรือมี ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ส่งเรื่องทั้งหมดพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนและ เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ในกรณีเช่นนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือเอาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจะไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมิได้ร่ำรวยผิดปกติหรือมิได้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แต่มีกรณีต้องดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องคืนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือจะไต่สวนและชี้มูลตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปก็ได้

บทบาทและภาระหน้าที่

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นใหม่ภายหลังที่มีการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เมื่อปี พ.ศ. 2555 โดยจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยมีเลขาธิการเป็นข้าราชการ พลเรือนสามัญ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน โดยมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในส่วนของการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เลขาธิการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ

อำนาจหน้าที่

สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และคณะรัฐมนตรียังได้มีมติมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐด้วย ดังนี้

1. ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมถึงตลอดทั้งสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต รวมทั้งปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

2. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551 ให้หน่วยงานภาครัฐนำแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. และภาคีทุกภาคส่วนร่วมจัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางการประสานความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี มีสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลัก ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ โดยมีนายกรัฐมนตรี

เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่ดูแลนโยบายการบริหารจัดการที่ดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ก.พ. เลขาธิการ ก.พ.ร. และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นกรรมการและเลขานุการ

บทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ท. จึงมีบทบาทเป็นองค์กรหลักของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเป็นศูนย์กลางทั้งด้านการป้องกัน การปราบปราม และการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการดำเนินตามนโยบาย รัฐบาลเกี่ยวกับการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อให้การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหาร สามารถบูรณาการการดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้ บังเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2551

1. เขตอำนาจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
2. องค์กรดำเนินการ
3. การไต่สวนข้อเท็จจริง
4. มาตรการสนับสนุนการป้องกันและปราบปราม

เขตอำนาจ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. การกระทำทุจริตในภาครัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้แก่ “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่ง ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่ง ต่ำกว่า ผู้อำนวยการกอง ลงมา”

ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงานองค์กรมหาชน พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนข้าราชการ และพนักงานหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งใน รูปแบบพิเศษอื่น “รวมทั้งสิ้นประมาณ 10,000 หน่วยงาน”

การกระทำทุจริตในภาครัฐ

ทุจริตต่อหน้าที่ : ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติ หรือ ละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง หรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้ มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตาม กฎหมายอื่น

ประพฤตินิยมชอบ : ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือ ทรัพย์สินของแผ่นดิน

องค์กรดำเนินการ

1. คณะกรรมการ ป.ป.ท.
2. สำนักงาน ป.ป.ท.
 - 2.1 พนักงาน ป.ป.ท.
 - 2.2 เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.

อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 18

1. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของ รัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

2. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือ ส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

3. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จน กว่าจะแล้วเสร็จ

4. ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ของรัฐปฏิบัติตามที่ขอได้ตามสมควรแก่กรณี

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

อำนาจในการเข้าถึงข้อมูล (มาตรา 19)

เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแจ้งให้หน่วยงานใดดำเนินการจัดให้กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะ กรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กรรมการหรืออนุกรรมการไต่สวนจะขอเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานใดให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด ทั้งนี้ ภายใต้บังคับของกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานนั้น

การไต่สวนข้อเท็จจริง

1. กรณีที่ต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริง
2. กรณีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง
3. กรณีการชี้มูลความผิด

กรณีที่ต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริง (มาตรา 23)

1. เมื่อได้รับการกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ

2. เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ

3. เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน กรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐ

4. เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

1. คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการเอง

2. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินการแทน

องค์ประกอบ

1. อาจแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชน เพื่อประสิทธิภาพในการไต่สวนข้อเท็จจริง

2. อาจแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือ

3. มอบหมาย พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแทน

4. คณะไต่สวนข้อเท็จจริงถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรจะตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้กรณีการชี้มูลความผิด

1. กรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้ บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทาง

วินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอื่น (มาตรา 40) เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 40 ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง (มาตรา 41) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 41 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิด วินัยหรือกฎหมายตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาานั้น ๆ (มาตรา 42) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 41 หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 41 ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณีพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีการดำเนินการที่ถูกต้องเหมาะสม ต่อไปก็ได้ (มาตรา 43) ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 41 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว

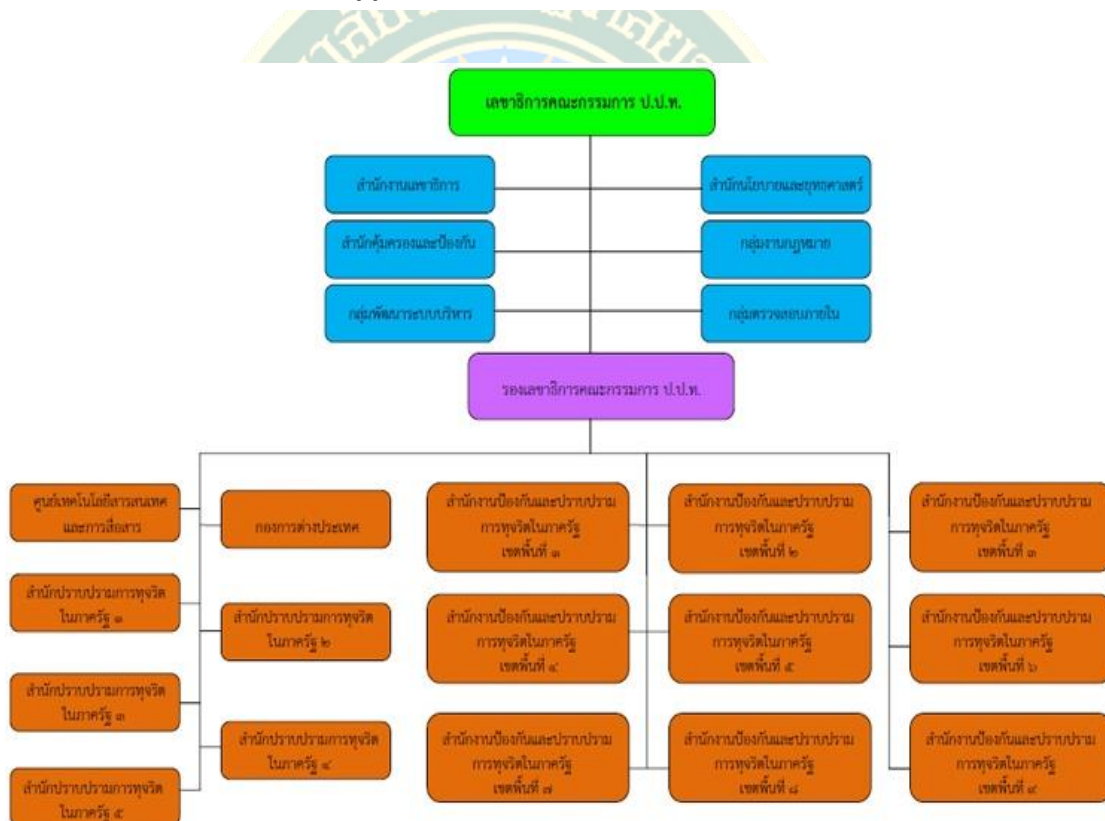
2. กรณีมีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป (มาตรา 45)

3. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติ อนุญาตออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสั่งการใด ๆ แก่บุคคลใดโดยมิชอบ หรืออาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการสั่งยกเลิกหรือเพิกถอน การอนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์หรือการสั่งการใด ๆ นั้น ต่อไปด้วย (มาตรา 49)

มาตรการสนับสนุนการป้องกันและปราบปราม

1. การคุ้มครองสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการ (มาตรา 53, 54)

2. รางวัลตอบแทนผู้ทำประโยชน์
 - 2.1 รางวัลตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใด (มาตรา 55)
 - 2.2 การเลื่อนขั้นเงินเดือนและระดับตำแหน่งให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำประโยชน์เป็นกรณีพิเศษ (มาตรา 56)
3. การกั้นบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานโดยไม่ดำเนินการคดี (มาตรา 58)



โครงสร้างภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

GRAD VRU

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	นายวิสานท์ แสงวงหา
วัน เดือน ปี เกิด	27 พฤษภาคม 2521
สถานที่เกิด	จังหวัดปทุมธานี
วุฒิการศึกษา	พ.ศ. 2542 รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ พ.ศ. 2551 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ที่อยู่ปัจจุบัน	12 หมู่ 1 ตำบลบึงบา อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี
รางวัลที่ได้รับ	รางวัล “คนของแผ่นดิน” สาขานักบริหารและพัฒนาองค์กรดีเด่น ปี 2558 รางวัลธรรมาภิบาล “สิ่งทอง” รางวัลนักปกครองท้องถิ่นแห่งปีและ ผู้บริหารและนักพัฒนาองค์กรดีเด่น ปี 2558

GRAD VRU