



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กรณีศึกษา: การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุธิรพันธ์ ภูแต่มนิล

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี
ปีการศึกษา 2567
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กรณีศึกษา: การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุธิรพันธ์ ภูแต่มนิล

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี
ปีการศึกษา 2567
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

LEGAL ISSUES REGARDING THE LOCAL PERSONNEL ADMINISTRATION
ACT, B.E. 2544 (1999): A CASE STUDY ON THE PERFORMANCE
OF DUTIES BY LOCAL ADMINISTRATIVE
ORGANIZATIONS (LAOs)

SUTHIRPHANTH POOTHAMNIL

A Research Paper Submitted in Partial Fulfillment
of the Requirements for the Degree of
Master of Laws

Laws

Faculty of Law, Bangkok Thonburi University

Academic year 2024

Copyright of Bangkokthonburi University

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
พ.ศ.2542กรณีศึกษา: การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สุธิรพันธ์ ภูแต่มนิล

คณะนิติศาสตร์

.....
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์และคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ได้พิจารณาสารนิพนธ์ฉบับนี้แล้ว มีมติ
ว่าเป็นงานที่มีคุณภาพ จึงขอเสนอให้รับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เจนพลา ทองเย็น)

.....กรรมการ/อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร.จเร พันธุ์เปรื่อง)

.....กรรมการ
(อาจารย์ ว่าที่ร้อยตรี ดร. สุรัชย์ พ่วงชูศักดิ์)

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์

.....คณบดี
(พลตำรวจตรี ดร.ทีป ราญสระน้อย)

วันที่ 28 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568

ชื่อสารนิพนธ์ : ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
พ.ศ.2542 กรณีศึกษา: การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ทำสารนิพนธ์ : นายสุธีรพันธ์ ภูแต่มนิล อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.จเร พันธุ์เปรื่อง

ปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (นิติศาสตร์) ปีการศึกษา : 2567

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และต่างประเทศ ศึกษาปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิจัยเอกสารศึกษากฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในปัจจุบันของประเทศไทยต่าง ๆ มีกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหลายฉบับ และมีความสอดคล้องต่อการใช้กฎหมายท้องถิ่นเป็นอย่างมาก สำหรับประเทศไทยปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่ซ้ำซ้อนและการทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ เป็นผลมาจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและระบบอุปถัมภ์ถือเป็นหนึ่งในอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งปัญหาการใช้อำนาจการกำกับดูแลจากหน่วยงานส่วนกลาง และปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรในการปฏิบัติงาน เช่น งบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เป็นต้น พร้อมทั้งมีแนวทางแก้ไขปัญหาคือกฎหมายที่ต้นเหตุที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่เคยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือได้รับการบรรจุแต่งตั้งใหม่ เพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยชอบธรรมในอนาคตต่อไป

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

Research Title: LEGAL ISSUES REGARDING THE LOCAL PERSONNEL ADMINISTRATION ACT, B.E. 2544 (1999): A CASE STUDY ON THE PERFORMANCE OF DUTIES BY LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS (LAOS)

Researcher: Mr. Suthirphanth Poothamnil, **Adviser:** Dr. Charae Punpruang;

Degree: Master of Laws (Laws); **Academic year:** 2024

Abstract

This study aims to examine theoretical concepts and legal measures related to the performance of duties by Local Administrative Officials in Thailand under the Local Personnel Administration Act B.E. 2542 and relevant foreign laws. It also explores the problems and potential legal reforms concerning the performance of duties by Local Administrative Officials under the mentioned Act.

This qualitative research employs a documentary research method, analyzing Thai and foreign legal frameworks related to the duties of local officials. The collected data is systematically analyzed and synthesized to derive conclusions and recommendations for improving legal provisions governing local administrative personnel.

The findings reveal that various countries have multiple laws governing Local Administrative Officials, which are well-aligned with the implementation of local governance laws. In the case of Thailand, legal issues in personnel administration include a complex administrative structure, overlapping authority, and political interference through patronage systems, which significantly hinder the performance of local officials. Additionally, supervisory power from central authorities and resource constraints, such as budget shortages and a lack of skilled personnel, pose significant challenges. The study suggests legal reforms addressing root causes, ensuring that Local Administrative Officials, particularly those previously engaged in misconduct or newly appointed, can perform their duties with legitimacy and integrity in the future.

Keywords: Local Administrative Organizations, Local Administrative Officials, Performance of duties under the Local Personnel Administration Act B.E. 2542

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์นี้เป็นเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี เพราะได้รับความกรุณาและความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.จเร พันธุ์เปรื่อง ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่ตลอดมาตั้งแต่ต้นจนเสร็จสิ้นสมบูรณ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เจนพล ทองเย็น พร้อมทั้ง ว่าที่ร้อยตรี ดร.สุรัชย์ พ่วงชูศักดิ์ คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ทุกท่านที่กรุณาตรวจสอบและเสนอแนะข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง และขอบพระคุณบุคลากรที่ให้การส่งเสริมในการศึกษาต่อระดับปริญญาโท

อนึ่ง ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยฉบับนี้จะมีประโยชน์อยู่ไม่น้อย จึงขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ ให้แก่เหล่าคณาจารย์ ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาจนทำให้ผลงานวิจัยเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และขอบความกตัญญูทเวทิตาคุณ แก่บิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ผู้วิจัยขอน้อมรับผิดเพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานวิจัยต่อไป

สุธิรพันธ์ ภูแต้มนิล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	5
1.3 สมมติฐานการวิจัย	5
1.4 ขอบเขตการวิจัย	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 วรรณกรรม แนวคิดทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	
2.1 วิวัฒนาการและแนวคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	9
2.2 ที่มาและแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง	11
2.3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	16
2.4 อำนาจหน้าที่และพันธกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	19
2.5 กฎและคำสั่งทางปกครอง	28
2.6 ที่มาและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	34
2.7 ความหมายของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท	35
2.8 อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37
2.9 องค์กรตรวจสอบการทำงาน	48

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของ ท้องถิ่นของต่างประเทศและของประเทศไทย	
3.1 แนวคิด และความเป็นมาของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ	57
3.2 มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของ ท้องถิ่นของต่างประเทศ	73
บทที่ 4 วิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างไม่ถูกต้องของ เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	
4.1 ปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่ซ้ำซ้อนและการทับซ้อนของอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542	95
4.2 ปัญหาการใช้อำนาจการกำกับดูแลจากหน่วยงานส่วนกลาง	96
4.3 ปัญหาการขาดความพร้อมด้านบุคลากรและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน	98
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการวิจัย	100
5.2 ข้อเสนอแนะ	103
บรรณานุกรม	108
ภาคผนวก	
ก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	113
ข พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	117
ค พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	125
ประวัติผู้วิจัย	139

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	เปรียบเทียบการทำงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในทั้งสองประเทศ	75
2	เปรียบเทียบการทำงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ซึ่งเน้นความแตกต่างด้านกฎหมายและการจัดการท้องถิ่น	78
3	เปรียบเทียบการทำงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจความแตกต่างในด้านกฎหมายและการจัดการท้องถิ่นได้ ชัดเจนขึ้น	83

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 Current Political Boundaries	61
2 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	92

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกับภาพลักษณ์การทุจริตเป็นปัญหาที่ยังคงฝังลึกในสังคมไทยภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์และถูกตราหน้าในฐานะผู้ที่มีพฤติกรรมทุจริตมาอย่างต่อเนื่องปัญหานี้ไม่ได้เป็นเรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่ปรากฏและถูกพูดถึงมาอย่างยาวนานจนกลายเป็นเรื่องที่หลายคนมองว่าเป็นเรื่องธรรมดา และผู้คนในสังคมไทยรู้สึกคุ้นชิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐและการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับความโปร่งใส ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยจึงได้ก่อตั้งส่วนราชการที่มีบทบาทภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น”

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (Department of Local Administration หรือ DLA) เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการและการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งรวมถึงเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และมีหน้าที่พัฒนาศักยภาพของบุคลากรในท้องถิ่น การกำกับดูแลและให้คำแนะนำด้านกฎหมาย เพื่อให้การบริหารจัดการของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเรียกชื่อสั้นๆว่า อปท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อให้มีอำนาจในการปกครองและบริหารจัดการพื้นที่เฉพาะภายในท้องถิ่นของตนเอง องค์กรเหล่านี้ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่นั้น มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีหลายประเภท ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) บริหารจัดการในระดับจังหวัด เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาพื้นที่ในระดับจังหวัด
2. เทศบาล บริหารจัดการเมืองและชุมชนเมือง มีการแบ่งเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ขึ้นอยู่กับขนาดและความสำคัญของพื้นที่
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) บริหารจัดการในระดับตำบล ครอบคลุมพื้นที่ตำบล ส่วนกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา คือรูปแบบปกครองพิเศษ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยกตัวอย่างมานี้มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ จึงต้องอาศัยบุคลากรเข้ามาบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานภายใต้การบริหารของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ โดยมีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและให้ข้อเสนอแนะในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ทำหน้าที่บริหารและดำเนินงานตามนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการให้บริการประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เช่น การปกครอง การบริหารงานทั่วไป การคลัง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงงานด้านสาธารณสุข การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น ซึ่งบุคลากรผู้ปฏิบัติงานดังกล่าว เรียกว่า “เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะและบริหารงานในพื้นที่ท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งการสอบจากสำนักงาน ก.จ.ก.ท., ก.อบต. จากส่วนกลาง อันได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล เป็นต้น ส่วนเจ้าหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบเอง ได้แก่ พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างทั่วไป

เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งการสอบจากสำนักงาน ก.จ.ก.ท., ก.อบต. จากส่วนกลาง ซึ่งประกาศคณะกรรมการกลาง เรื่อง มาตรการทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 วรรคเจ็ด ประกอบมาตรา 17(5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และมติของคณะกรรมการกลาง มีมติปรับปรุงแก้ไข

ประกาศคณะกรรมการกลาง เรื่องการจัดสอบ ทำให้ปัจจุบันปัญหาการทุจริตในการสอบมีท่าทีจะลดลง

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังคงพบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อยู่ตลอด ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้น เริ่มตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้งจนถึงการเกษียณอายุราชการของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาการขาดความพร้อมด้านบุคลากรและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นต้น

จากปัญหาข้างต้น ปัจจัยที่เป็นปัญหาของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน คือระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนถึงการบริหารจัดการเชิงอำนาจในระดับท้องถิ่น ซึ่งมักจะมีความเชื่อมโยงกับปัญหาเชิงโครงสร้างของการเมือง วัฒนธรรมองค์กร และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทย ระบบนี้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานในองค์กรและการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ในพื้นที่เป็นอย่างมาก

ระบบอุปถัมภ์ หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งซึ่งมีอำนาจหรือทรัพยากรมากกว่า (ผู้อุปถัมภ์) มอบความช่วยเหลือ การสนับสนุน หรือทรัพยากรให้กับอีกฝ่าย (ผู้รับการอุปถัมภ์) เพื่อแลกกับ ความจงรักภักดี การสนับสนุน หรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นที่อีกฝ่ายสามารถให้ได้ โดยระบบนี้อาจเกิดขึ้นในหลากหลายบริบท เช่น การเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม เป็นต้น

ระบบอุปถัมภ์ในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเชิงสังคมศาสตร์ ระบบอุปถัมภ์ในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนความสัมพันธ์แบบไม่สมมาตร (Asymmetrical Relationship) ซึ่งฝ่ายหนึ่งมักมีบทบาทเป็นผู้ให้หรือผู้ปกป้องดูแล ขณะที่อีกฝ่ายมีบทบาทเป็นผู้ต้องพึ่งพิงหรือผู้ติดตาม โดยธรรมชาติของระบบนี้ก่อตัวขึ้นบนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือกลุ่ม มากกว่าการยึดตามหลักคุณธรรมและความเท่าเทียม เช่น การพึ่งพิงกันในเชิงผลประโยชน์ ความสัมพันธ์เครือญาติ และผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน เป็นต้น

ในเชิงนิติศาสตร์ ระบบอุปถัมภ์ในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนผ่านการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม หรือการใช้อำนาจทางกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรม ความโปร่งใส และหลักนิติธรรม (Rule of Law) ในสังคม เช่น เครือญาติ ผู้สนับสนุนทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น หรือเครือข่ายผลประโยชน์อื่น ๆ เป็นต้น

จากปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่ปัจจุบันยังคงประสบปัญหาอยู่ และผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษา สามารถจำแนกปัญหาดังกล่าว ได้ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่ซ้ำซ้อนและการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่าการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีปัญหาและอุปสรรคในหลายด้าน เช่น โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อันมีผลสืบเนื่องมาจากการที่มีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายระดับ ซึ่งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ ทำให้กระบวนการบริหารงานบุคคลเกิดความล่าช้า และปัญหาระเบียบและกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ กระบวนการสรรหาบุคลากรโดยแฝงด้วยระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีการใช้ระบบอุปถัมภ์เข้ามาสรรหาบุคคลเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บุคคลที่ไม่มีประสิทธิภาพ กระทบต่อคุณภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเมื่อเกิดการไม่ลงรอยกันในหน่วยงานหรือต่อผู้บังคับบัญชาที่มาจากฝ่ายการเมือง นำมาซึ่งการไม่ต่อสัญญาจ้างทั้งที่มีผลงานดี ขาดความอิสระและเกิดแรงกดดันในการทำงาน ทำให้ส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆโดยตรง

2. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหน่วยงานที่ไม่ได้สังกัดกรมเดียวกัน ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจไม่ได้อยู่ที่หน่วยงานเดียว ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะหรือภารกิจใดที่เป็นของรัฐบาลหรือส่วนราชการต้องทำ หรือภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) หรือบริการสาธารณะใดที่จะต้องร่วมกัน ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจน ซึ่งจากปัญหาความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสบปัญหาด้านบุคลากร ทั้งกรณีบุคลากรจำนวนไม่เพียงพอ และกรณีจำกัดงบประมาณในการบริหารงานบุคคลไม่ให้เกิดร้อยละสี่สิบ เนื่องจากบางแห่งมีขนาดเล็กมีกรอบอัตรากำลังน้อย ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนบุคลากรในสายงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เมื่อมีภารกิจมากขึ้นทำให้ขาดแคลนบุคลากรที่จะทำงานในภารกิจที่เพิ่มขึ้น ทำให้บุคลากรหนึ่งคนต้องปฏิบัติงานหลายหน้าที่ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของงาน หรือบางแห่งที่มีศักยภาพในการจ้างแต่ก็ทำให้เพิ่มค่าใช้จ่ายมากขึ้นตามไปด้วย

ดังนั้น ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังคงอยู่ในปัจจุบัน เกิดจากโครงสร้างที่ซ้ำซ้อนและการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการหลายระดับ ส่งผลให้กระบวนการดำเนินงานล่าช้า นอกจากนี้การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่อยู่ต่างสังกัดและความไม่ชัดเจนในการแบ่งแยกภารกิจระหว่างรัฐ ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารงาน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากร ทั้งจากอัตราค่าจ้างที่จำกัดและข้อจำกัดด้านงบประมาณ ส่งผลให้บุคลากรต้องปฏิบัติงานหลายหน้าที่ กระทั่งต่อประสิทธิภาพการทำงานและเพิ่มภาระค่าใช้จ่าย จึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาในประเด็นปัญหาข้างต้น เพื่อให้หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว และหาวิธีการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์การใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไข

1.2.4 เพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ปัญหาการใช้และตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยเกิดจากความซับซ้อนและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับในขอบเขตที่แตกต่างกัน ซึ่งบางครั้งอาจมีความขัดแย้งหรือซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสนในการตีความและนำกฎหมาย ไปใช้ โดยปัญหาหลักที่พบได้ คือ 1) ความหลากหลายของกฎหมาย กฎหมายเหล่านี้อาจมีความซับซ้อนและแตกต่างกันในการตีความ ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจว่าควรจะใช้กฎหมายอย่างไร 2) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย กฎหมายบางฉบับอาจมีข้อกำหนดที่ไม่ชัดเจนหรือคลุมเครือ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้

วิจารณ์งานส่วนตัวในการตีความ ซึ่งอาจนำไปสู่ความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง 3) การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม การตีความและใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่อาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของท้องถิ่นนั้น ๆ 4) ขาดการอบรมและแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขาดการอบรมเกี่ยวกับการใช้กฎหมายที่มีความซับซ้อนและความหลากหลาย หากจะได้ปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายท้องถิ่น เช่น ประมวลกฎหมายท้องถิ่นให้แก้ไขปัญหาและครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม ประสิทธิภาพในปัญหาการใช้และตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรงต่อสภาพความเป็นจริงและบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากขึ้น

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงปัญหาการใช้และตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ใช้บังคับเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ากรณีใดอยู่ในกรอบของการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อนำไปสู่การกำหนดขอบเขตของปฏิบัติหน้าที่ได้โดยชอบโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เพื่อจะใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายไทยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก อาทิ กฎหมายในประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ ศึกษาวรรณกรรมต่าง ๆ เช่น หนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ตลอดจนสืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ พร้อมนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา มาวิเคราะห์เปรียบเทียบอย่างเป็นระบบ อันจะนำมาสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบและเข้าใจแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6.2 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย

1.6.3 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงสาเหตุของการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่าง ไม่ถูกต้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไข

1.6.4 ทำให้ได้ข้อเสนอแนะทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประวัติผู้วิจัย

- รหัสนักศึกษา : 6152200017
- ชื่อ-ชื่อสกุล : นายสุธีรพันธ์ ภูแต่มนิล
- ชื่อ-สกุลภาษาอังกฤษ : SUTHIRAPAN POOTAEMNIL
- วัน เดือน ปีเกิด : 23 สิงหาคม 2529
- ที่อยู่ปัจจุบัน : 309 หมู่ที่ 3 ตำบลนาม่วง อำเภอประจักษ์ศิลปาคม จังหวัดอุดรธานี
- ตำแหน่งหน้าที่ : พนักงานส่วนท้องถิ่น
- สถานที่ทำงาน : องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยสามพาด อำเภอประจักษ์ศิลปาคม
จังหวัดอุดรธานี
- ประวัติการศึกษา : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
2552