

บทบาทอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล

ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (รวมที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๕๒) บัญญัติว่า
“...เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น”

มาตรา ๔๘ เอกวิสถิติ บัญญัติว่า “ให้มี ปลัดเทศบาล คนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย...”

มาตรา ๔๘ เอกวิสถิติ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และ พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

ฉะนั้น ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้น จึงมีบุคลากรที่ขับเคลื่อนการปฏิบัติอยู่ ๒ ฝ่าย คือ (๑) “ฝ่ายประจำ” หมายถึง ข้าราชการท้องถิ่น เช่น เทศบาลนำโดย “ปลัดเทศบาล” จะเป็นผู้นำนโยบายของ “ฝ่ายบริหาร” (หรือฝ่ายการเมือง) ไปปฏิบัติ และ (๒) “ฝ่ายบริหาร” หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย บุคคลหลักคือ นายกเทศมนตรี และ รองนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ยังมี เลขานุการนายกเทศมนตรี และ ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ตามจำนวนชั้นเทศบาล (เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง และ เทศบาลตำบล) ซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน

ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง “นักบริหารงานเทศบาล”

ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ในการดำรงตำแหน่ง “ปลัดเทศบาล” หรือ “นักบริหารงานเทศบาล” จึงเป็นตำแหน่งที่จะต้องมีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ และการประสานงาน เป็นอย่างยิ่ง ใน ๓ ส่วนหลัก คือ

(๑) ภาคประชาชน ในฐานะ ประชาชนคือเป้าหมายหลักในการรับใช้ ให้บริการ

(๒) ภาคองค์กร ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำ ต้องยึดระเบียบกฎหมายเป็นที่ตั้ง

(๓) ภาคผู้บริหาร ในฐานะเป็นผู้นำนโยบายของผู้บริหาร ไปสู่การปฏิบัติซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อน

ดังนั้น “ปลัดเทศบาล” จึงจำเป็นต้องใช้ “ศาสตร์และศิลป์” ควบคู่กันอันจะนำมาซึ่งผลสำเร็จที่แท้จริงก็คือ ประโยชน์สุขที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยตรงนั่นเอง

ขอบข่ายตำแหน่ง “ปลัดเทศบาล” “รองปลัดเทศบาล” หรือ “นักบริหารงานเทศบาล” มีระเบียบกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ “ปลัดเทศบาล” และ “รองปลัดเทศบาล” ไว้ ดังนี้

๑. ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล [๑]

“ข้อ ๑๑ ในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาและสั่งการให้ใช้หลักการแบ่งอำนาจและหน้าที่ตามลักษณะของเรื่องดังต่อไปนี้

ปลัดเทศบาล

(๑) เรื่องที่นายกเทศมนตรีสั่งการเกี่ยวกับนโยบายของเทศบาล

(๒) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล

(๓) เรื่องซึ่งตกลงกันไม่ได้ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้บังคับบัญชา

(๔) เรื่องในหน้าที่สำนักงานเทศบาล

(๕) เรื่องที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นเป็นปัญหาและเสนอมาเพื่อรับคำวินิจฉัยหรือในกรณีพิเศษอื่นใด

(๖) เรื่องที่ปลัดเทศบาลสั่งการโดยเฉพาะ

(๗) เรื่องที่หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

รองปลัดเทศบาล

เรื่องใดที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ปลัดเทศบาล หากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดเทศบาลจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทนในนามของปลัดเทศบาลก็ได้"

๒. ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

"ข้อ ๒๖๔ ในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาและสั่งการให้ใช้หลักการแบ่งอำนาจและหน้าที่ตามลักษณะของเรื่อง ดังต่อไปนี้

ปลัดเทศบาล

(๑) เรื่องที่นายกเทศมนตรีสั่งการเกี่ยวกับนโยบายของเทศบาล

(๒) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล

(๓) เรื่องซึ่งตกลงกันไม่ได้ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้บังคับบัญชา

(๔) เรื่องในหน้าที่สำนักงานเทศบาล

(๕) เรื่องที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นเป็นปัญหาและเสนอมาเพื่อรับคำวินิจฉัยหรือในกรณีพิเศษอื่นใด

(๖) เรื่องที่ปลัดเทศบาลสั่งการโดยเฉพาะ

(๗) เรื่องที่หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

รองปลัดเทศบาล

เรื่องใดที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ปลัดเทศบาล หากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดเทศบาลจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทนในนามของปลัดเทศบาลก็ได้"

๓. ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ [๒]

ข้อ ๖ ในการปฏิบัติงานของเทศบาลเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการให้ใช้หลักการแบ่งอำนาจและหน้าที่ตามลักษณะของเรื่อง ดังต่อไปนี้

ก. นายกเทศมนตรี

(๑) ในเรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล

(๒) เรื่องที่จะต้องรายงานต่ออำเภอ หรือจังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี

(๓) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

(๔) เรื่องที่เกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติ หรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติที่มีอยู่แล้ว

(๕) เรื่องที่ดำริขึ้นใหม่ซึ่งอาจจะต้องมีโครงการ หรือแผนการหรือระเบียบการขึ้นใหม่

(๖) เรื่องซึ่งปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหาหรือเป็นกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี

(๗) เรื่องซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการโดยเฉพาะ

(๘) เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

ข. เทศมนตรี

(๑) เรื่องที่คณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี มอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในงานประเภทหนึ่งประเภทใด โดยเฉพาะ

(๒) เรื่องที่จะต้องรายงานต่อนายกเทศมนตรี

(๓) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศมนตรี

ค. ปลัดเทศบาล

(๑) เรื่องที่นายกเทศมนตรีสั่งการเกี่ยวกับนโยบายของเทศบาล

(๒) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล

"เรื่องใดที่มีระเบียบ ข้อบังคับ ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ปลัดเทศบาลหากระเบียบ ข้อบังคับนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นปลัดเทศบาลจะมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดเทศบาลทำการแทนในนามของปลัดเทศบาลได้"

(ข้อ ๖ ค (๒) นี้ ถูกเพิ่มความเป็นวรรค ๒ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้อ ๔ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๒)

(๓) เรื่องซึ่งตกลงกันไม่ได้ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายใต้บังคับบัญชา

(๔) เรื่องในหน้าที่สำนักงานเทศบาล

(๕) เรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานเห็นเป็นปัญหาและเสนอมาเพื่อรับคำวินิจฉัยหรือในเรื่องพิเศษอื่นใด

(๖) เรื่องที่ปลัดเทศบาลสั่งการโดยเฉพาะ

(๗) เรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานต่างๆ เห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

ง. หัวหน้าหน่วยงาน

(๑) เรื่องใดที่ตกเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดอยู่แล้ว หรือซึ่งจะได้รับมอบหมายกิจการใหม่ ให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้สั่งการและรับผิดชอบโดยตรง

(๒) เรื่องเข้าลักษณะที่จะต้องเสนอนายกเทศมนตรี หรือปลัดเทศบาลให้เสนอปลัดเทศบาลตามลำดับ เมื่อนายกเทศมนตรีหรือปลัดเทศบาลพิจารณาวินิจฉัยสั่งการประการใดแล้วให้หัวหน้าหน่วยงานพึงปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

(๓) การปฏิบัติงานภายในหน่วยงานนั้น หัวหน้าหน่วยงานพึงอนุโลมตามหลักดังกล่าวข้างต้นตามลำดับชั้น

๔. สรุปอำนาจหน้าที่รวม ๆ

ปลัดเทศบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำในเทศบาล มีอำนาจหน้าที่โดยรวม ๆ คือ

๔.๑ ความรับผิดชอบ ๓ ประการ

(๑) ควบคุมงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในเทศบาล

(๒) ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเป็นหัวหน้าฝ่ายประจำ

(๓) ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จากคณะผู้บริหาร (ฝ่ายบริหาร) หรือ ตามกฎหมาย โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ระหว่าง ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายประจำ ยึดหลักการที่ว่า ฝ่ายบริหาร เป็นผู้ "จะทำอะไร" และ ฝ่ายประจำ เป็นผู้ "จะทำอย่างไร"

๔.๒ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ ๕ ประการ

(๑) ทำความเห็นเสนอผู้บริหาร สรุปรายงานเสนอแนะ (อิงระเบียบกฎหมาย)

(๒) ปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะผู้อนุญาต อนุมัติ เห็นชอบ

(๓) เป็นนายทะเบียนท้องถิ่น (งานทะเบียนราษฎร)

(๔) เป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งสมาชิกสภา และ ผู้บริหารเทศบาล

(๕) เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ เป็นเลขานุการแผนพัฒนาเทศบาลปฏิบัติงานสภาเทศบาล(ทั้งโดยตรงและโดยปริยาย)

๔.๓ ความรู้ความสามารถ ๗ ประการ

(๑) มีความรู้ในด้านวิชาการปกครอง เช่น หลักรัฐศาสตร์ การประนีประนอม ฯลฯ

(๒) มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายเทศบาล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ฯลฯ

(๓) มีความเข้าใจนโยบายและแผนงาน

(๔) มีความสามารถในการจัดทำแผน ควบคุมกำกับดูแล ตรวจสอบ ปรึกษาที่ดี

(๕) มีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา และติดต่อประสานงาน

(๖) รู้หลักการบริหารงานบุคคล

(๗) มีความรู้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาพปัญหาทางปฏิบัติในการปฏิบัติงานท้องถิ่นระหว่างข้าราชการ "ฝ่ายประจำ" กับ "ฝ่ายบริหาร" ที่เป็นฝ่ายการเมือง

สภาพปัญหาทางปฏิบัติในการปฏิบัติงานท้องถิ่นระหว่าง "ฝ่ายประจำ" ผู้นำนโยบายของ "ฝ่ายบริหาร" (หรือฝ่ายการเมือง) ไปปฏิบัติกับ "ฝ่ายบริหาร" ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ได้หาเสียงต่อประชาชนไว้ มักมีปัญหา โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง การ "ยึดระเบียบ" เป็นที่ตั้งของฝ่ายประจำ จึงถูกจำกัดกรอบการปฏิบัติไว้ด้วย "วินัยข้าราชการ" สำหรับ "ฝ่ายการเมือง" ไม่ได้มีวินัยแต่อย่างใด มีเพียงกรอบ "มาตรฐานทางจริยธรรม" ตามมาตรา ๒๗๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งไม่มีผลในทางปฏิบัติในการลงโทษบุคลากรของท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการลูกจ้างได้อย่างเป็นรูปธรรม ฉะนั้นในทางปฏิบัติในหลาย ๆ ท้องถิ่นจึงมีปัญหาเรื่อง "วุฒิภาวะ" ที่แตกต่างกันของ ฝ่ายประจำ และ ฝ่ายการเมือง ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ "วุฒิภาวะความรู้" หากวุฒิภาวะทางด้านประสบการณ์แต่อย่างใดไม่กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างมีความแตกต่างกันในการรับรู้ และความเข้าใจในเรื่องของกฎ ระเบียบ อาจรวมไปถึงเรื่องวิธีการปฏิบัติ และสุดท้ายในเรื่องความรับผิดชอบทางด้านกฎหมายที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายประจำกับฝ่ายการเมือง

ตาม มาตรา ๑๕ ประกอบมาตรา ๒๓ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ [๓] ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเด็ดขาดทางด้านการบริหารงานบุคคล ถือเป็นข้อจำกัดในการบริหารงานท้องถิ่น ที่ไม่สามารถปลดปล่อยออกได้ในระยะเวลาอันสั้น

ข้อเสนอการลดและถ่วงดุลอำนาจการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ของ ผู้บริหารท้องถิ่น

จากข้อเท็จจริงและระเบียบกฎหมายที่ไม่มีระบบถ่วงดุลตรวจสอบ มักทำให้ขาดระบบคุณธรรม (Merit System) ในการบริหารงานบุคคล จากการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลดังกล่าวอยู่เนื่อง ๆ โดยไม่มีมาตรการใดมาควบคุมตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นมักกล่าวถึงเรื่องนี้เป็นเสียงเดียวกันว่า "ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ที่ปลายปากกานายกฯ" ซึ่งอาจทำให้บุคคลอื่นที่ได้ฟังไม่เข้าใจ และพาลคิดไปว่า "ท้องถิ่น" วิเศษมาก การบริหารงานบุคคล ของท้องถิ่น (อบต. เทศบาล อบจ.) ปัจจุบัน มีปัญหาในการบริหารงานเนื่องจากอำนาจในการบริหารงานบุคคล อยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเมือง มักเข้ามาครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ข้าราชการประจำ มีอำนาจมากในการให้คุณให้โทษ ถ้าไม่สนองตามนโยบาย เหมือนดาบสองคม ถ้าใช้ในทางถูกต้องก็ดี แต่ข้อเท็จจริง ผู้บริหารท้องถิ่น ใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ขาดระบบคุณธรรม ไม่มีการถ่วงดุลในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคล

มักมีข่าวว่าองค์กรท้องถิ่นเกิดการทุจริต ประพฤติมิชอบ จึงมีแนวคิดในการแก้ไขประเด็นอำนาจการบริหารงานบุคคล บรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับ การลงโทษทางวินัย ของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเมืองท้องถิ่น ให้ลดลง หรือมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาของข้าราชการประจำ

การถ่วงดุลของข้าราชการ "ฝ่ายประจำ" กับ "ฝ่ายบริหาร" ที่เป็นฝ่ายการเมือง

มีข้อเสนอแนะเบื้องต้นว่า [๔]

(๑) ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเมืองใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลเฉพาะข้าราชการประจำตำแหน่งสูงสุดคือ ปลัดท้องถิ่น เพราะเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของบริหารท้องถิ่น และสั่งการข้าราชการประจำ ถ้าไม่สนองนโยบายสามารถโยกย้าย สับเปลี่ยนได้

(๒) ในส่วนข้าราชการตำแหน่งบริหารรองลงมา คือ ส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ สำนัก / กอง / ฝ่าย / ส่วน ให้เป็นอำนาจของปลัดท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนข้าราชการตำแหน่งปฏิบัติให้เป็นอำนาจของปลัดท้องถิ่น เพราะ การใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลที่ผ่านมา ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจแต่เพียงผู้เดียว โดยเฉพาะตำแหน่งข้าราชการที่ต่ำกว่าสัญญาบัตร (ระดับ ๓ ลงมา)

(๓) ตาม (๑) (๒) โดยอนุมัติของ ผู้บริหารท้องถิ่น และ หรือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด (รวมสามคณะกรรมการกลางจังหวัด รวม ๓ ก.)

(๔) มาตรการตรวจสอบควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ค่อนข้างหลวม ขาดประสิทธิภาพตามที่ควรจะเป็น ผู้ควบคุมดูแล (ผวจ. และนายอำเภอเป็นผู้ช่วย ผวจ.ควบคุมดูแลเทศบาลตำบล ตามม. ๗๑ พรบ.เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖) อาจมีอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ วรรคท้าย จะบัญญัติว่า "ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม" แต่ก็ยังไม่ผลเป็นรูปธรรม เนื่องจากยังไม่มี การแก้ไขรัฐธรรมนูญในระดัปรองลงมาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด [๕]