

Thai Social Science Journal**Original Article**

Received: 24 July 2026

Revised: 7 August 2026

Accepted: 12 August 2026

การทุจริตการสอบท้องถิ่นกับวิกฤตหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย
Local Government Examination Corruption and the Crisis of the Merit Principle
in Thailand's Public Personnel Administration

น.ส. พัทธพร มุ่งดอนกลาง¹

Miss.pudcharapon Mungdonkang

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์การทุจริตการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในฐานะวิกฤตของระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยใช้กรณีข้อกล่าวหาทุจริตการสอบท้องถิ่นเป็นกรณีศึกษา สำหรับพิจารณาผลกระทบต่อหลักคุณธรรม หลักความเสมอภาค คุณภาพบุคลากร การจัดบริการสาธารณะ และความไว้วางใจของประชาชน บทความนี้การศึกษาเอกสารจากกฎหมาย เอกสารราชการ รายงานของหน่วยงาน ตรวจสอบ และเอกสารวิชาการเกี่ยวกับระบบคุณธรรมและการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่า การแก้ไขคะแนน การเรียกรับผลประโยชน์ การใช้นายหน้า หรือการแทรกแซงกระบวนการบรรจุ ได้ทำให้ผู้สมัครบาง รายได้รับประโยชน์โดยมิชอบเท่านั้น แต่เป็นการแทนที่การคัดเลือกตามความรู้ความสามารถด้วยเงิน อิทธิพล และ เครือข่ายอุปถัมภ์ ส่งผลให้การสอบแข่งขันสูญเสียความหมายในฐานะกลไกสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่ ตำแหน่งภาครัฐ ผู้สมัครที่สุจริตต้องเสียค่าใช้จ่าย เวลา และโอกาสทางอาชีพ ขณะที่การบรรจุบุคคลที่ไม่มีความ เหมาะสมอาจกระทบต่อการใช้อำนาจ การบริหารงบประมาณ และคุณภาพของบริการสาธารณะ นอกจากนี้ การ เข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีไม่สุจริตยังอาจสร้างแรงจูงใจให้แสวงหาผลประโยชน์เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายหรือตอบแทน เครือข่ายที่ให้ความช่วยเหลือ บทความขอเสนอว่า การกำหนดความรับผิดชอบแยกผู้แก้ไขคะแนน ผู้ให้และผู้รับ ผลประโยชน์ นายหน้า เจ้าหน้าที่ผู้ละเลยการควบคุม ผู้บริหาร และผู้สมัครที่รู้เห็นนอกจากผู้ได้รับผลกระทบโดย สุจริต การเพิกถอนผลสอบหรือคำสั่งบรรจุต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน พยานหลักฐาน และความสุจริตของแต่ละ บุคคล พร้อมจัดให้มีการตรวจคะแนนใหม่ การอุทธรณ์ และการเยียวยาที่เหมาะสม ในเชิงปฏิรูป ควรแบ่งแยก

¹ นักวิชาการอิสระ ; independent Scholar,Thailand

Corresponding author, e-mail: pudcharaponmungdonkang@gmail.com

หน้าที่ในกระบวนการสอบ สร้างระบบตรวจสอบคะแนนย้อนหลัง กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหาร เปิดสิทธิให้ผู้สมัครตรวจสอบข้อมูลของตน ตั้งกลไกตรวจสอบอิสระ และตัดวงจรมายหน้ากับการซื้อขายตำแหน่ง เพื่อฟื้นฟูระบบคุณธรรมและความเชื่อมั่นต่อราชการท้องถิ่น

คำสำคัญ: การสอบท้องถิ่น, การบริหารงานบุคคลภาครัฐ, หลักคุณธรรม, การทุจริตในการสอบ, ความเสมอภาค

Abstract

This article examines corruption in competitive examinations for the recruitment of local government officials and employees as a crisis of Thailand's public personnel administration system. Alleged irregularities in local government examinations are used as a case study to assess their effects on the merit principle, equality, personnel quality, public service delivery, and public trust. The study employs documentary research based on legislation, official documents, reports issued by oversight agencies, and academic literature concerning merit-based recruitment and public personnel administration. The findings indicate that score manipulation, solicitation of benefits, brokerage networks, and interference with appointment procedures do more than confer improper advantages on certain candidates. Such practices replace selection based on knowledge and competence with money, influence, and patronage networks, thereby depriving competitive examinations of their legitimacy as a gateway to public office. Honest candidates incur financial costs, devote substantial time to preparation, and lose career opportunities, while the appointment of unqualified individuals may undermine the exercise of public authority, budget administration, and the quality of local public services. Entry into public office through corrupt means may also create incentives to seek improper benefits in order to recover expenses or repay the networks that facilitated the appointment. The article argues that responsibility must be differentiated among those who manipulate scores, offer or receive benefits, act as brokers, neglect supervisory duties, exercise managerial authority, or knowingly accept unlawful assistance, while protecting candidates and appointees who acted in good faith. The annulment of examination results or appointment orders should be based on proportionality, available evidence, and the good faith of each affected person. Appropriate remedies should include score re-examination, independent appeals, reimbursement, and protection of legitimately acquired rights. The article recommends separating duties throughout the examination process, establishing

auditable score-tracking systems, imposing supervisory accountability, enabling candidates to access their examination data, creating independent review mechanisms, and dismantling brokerage and position-buying networks. These reforms are necessary to restore the merit system and rebuild public confidence in local government personnel administration.

Keywords: Local government examinations, Public personnel administration, Merit principle, Examination corruption, Equality

1. บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เนื่องจากมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข การศึกษา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของชุมชน ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่งบประมาณ หรือโครงสร้างองค์กรเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้วย บุคลากรส่วนท้องถิ่นต้องมีทั้งความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบ และความสุจริต เพราะเป็นผู้ใช้กฎหมาย บริหารงบประมาณ และตัดสินใจเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในระดับพื้นที่โดยตรง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงกำหนดโครงสร้างและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง และการบริหารบุคลากรเป็นไปอย่างมีระบบและสอดคล้องกับประโยชน์ของราชการและประชาชน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพราะเป็นขั้นตอนที่กำหนดว่า บุคคลประเภทใดจะได้รับโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งและใช้อำนาจรัฐ หากกระบวนการสรรหาสามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะเหมาะสมได้ ย่อมช่วยเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน หลักสำคัญของการสรรหาบุคลากรภาครัฐคือหลักคุณธรรม ซึ่งกำหนดให้การตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรต้องตั้งอยู่บนความรู้ ความสามารถ สมรรถนะ และความเหมาะสมกับตำแหน่ง ไม่ใช่ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ทางการเมือง หรือเครือข่ายอุปถัมภ์ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แม้จะใช้กับข้าราชการพลเรือนเป็นหลัก แต่สะท้อนมาตรฐานสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทยที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ คุณภาพ และคุณธรรมในการปฏิบัติราชการ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) ในทำนองเดียวกันองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) อธิบายว่า ระบบราชการที่ยึดหลักคุณธรรมต้องใช้เกณฑ์คุณสมบัติและสมรรถนะที่กำหนดไว้ล่วงหน้า มีกระบวนการตัดสินใจที่เป็นกลาง โปร่งใส และเปิดให้ผู้สมัครแข่งขันอย่างเป็นธรรม เพราะระบบดังกล่าวช่วยลดโอกาสของการอุปถัมภ์ การเล่น

พรรคเล่นพวก และการทุจริตในภาครัฐ (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020)

หลักคุณธรรมยังเชื่อมโยงกับหลักความเสมอภาคและความโปร่งใสอย่างแยกไม่ออก ผู้สมัครสอบทุกคนควรได้รับโอกาสแข่งขันภายใต้กติกาเดียวกัน ใช้ข้อสอบและเกณฑ์ประเมินเดียวกัน และได้รับการพิจารณาจากผลการสอบที่สะท้อนความสามารถจริง กรณีข้อกล่าวหาทุจริตการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2568 ของไทยจึงเป็นกรณีศึกษาที่มีความสำคัญต่อระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย รายงานข่าวและการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกล่าวถึงข้อสงสัยเกี่ยวกับความไม่ตรงกันของข้อมูลคะแนนการแก้ไขผลคะแนนภายหลังการสอบ การเรียกรับเงิน การใช้นายหน้าหรือบุคคลกลาง และการช่วยเหลือผู้สมัครบางรายให้ได้รับสิทธิสอบผ่านหรือได้รับการบรรจุ ทั้งนี้ประเด็นดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการไต่สวนและตรวจสอบ จึงยังไม่อาจถือเป็นข้อยุติว่าบุคคลใดกระทำความผิด อย่างไรก็ตามข้อมูลที่ปรากฏเพียงพอที่จะตั้งคำถามเชิงระบบว่ากระบวนการสอบซึ่งมีหลายหน่วยงานและบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องเปิดช่องให้เกิดการแทรกแซงข้อมูลได้อย่างไร และระบบตรวจสอบภายในสามารถป้องกันหรือตรวจพบความผิดปกติได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

กรณีดังกล่าวมิใช่เหตุการณ์ที่แยกขาดจากอดีต เพราะสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเคยมีมติชี้มูลผู้เกี่ยวข้องกับการทุจริตสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล ในจังหวัดมหาสารคามหลายราย และต่อมายังมีการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาบางรายในกรณีดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการทุจริตการสอบท้องถิ่นอาจเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและสัมพันธ์กับช่องว่างของโครงสร้างการบริหารงานบุคคล มากกว่าจะเป็นเพียงพฤติกรรมของบุคคลบางรายเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560, 2567) หากรัฐไม่สามารถรับรองได้ว่าผลสอบสะท้อนความรู้ความสามารถที่แท้จริง ความเชื่อมั่นต่อการสอบแข่งขันย่อมลดลง และอาจขยายผลไปสู่ความไม่ไว้วางใจต่อการบรรจุแต่งตั้ง คุณภาพของบุคลากร และความชอบธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักคุณธรรมและหลักความเสมอภาคในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ผลกระทบของกรณีข้อกล่าวหาทุจริตการสอบท้องถิ่นต่อผู้สมัคร คุณภาพบุคลากร และความน่าเชื่อถือของระบบราชการท้องถิ่น ตลอดจนเสนอแนวทางปรับปรุงกระบวนการสอบ การตรวจสอบ และการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ขอบเขตของบทความมุ่งวิเคราะห์ปัญหาในมิติการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยใช้กรณีการสอบท้องถิ่น พ.ศ. 2568 เป็นกรณีศึกษา และได้มุ่งวินิจฉัยความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ข้อถกเถียงหลักของบทความคือ การทุจริตการสอบท้องถิ่นมิใช่เพียงความผิดในกระบวนการสอบ แต่เป็นวิกฤตของหลักคุณธรรมที่กระทบต่อโครงสร้างการบริหารงานบุคคลทั้งระบบ เพราะเมื่อจุดเริ่มต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งภาครัฐไม่เป็นธรรม ความชอบธรรม คุณภาพ และความน่าเชื่อถือของการปฏิบัติราชการในชั้นต่อไปย่อมถูกตั้งคำถามตามไปด้วย

2. แนวคิดและหลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐมิได้เป็นเพียงกระบวนการจัดคนเข้าสู่ตำแหน่ง หากเป็นกลไกพื้นฐานในการกำหนดคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การสรรหาและคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผล ไปจนถึงการรักษาวินัย ทุกขั้นตอนต้องตั้งอยู่บนหลักคุณธรรม ความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ โดยเฉพาะขั้นตอนการสรรหาซึ่งเป็นประตูแรกของการเข้าสู่ระบบราชการ หากกระบวนการดังกล่าวถูกแทรกแซงด้วยเงิน อิทธิพล หรือระบบอุปถัมภ์ ย่อมทำให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกขาดความชอบธรรม และส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการบริหารราชการในระยะยาว

2.1 ความหมายและความสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐหมายถึงกระบวนการจัดการบุคลากรของรัฐอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาความรู้และสมรรถนะ การให้ค่าตอบแทน การส่งเสริมความก้าวหน้าในสายอาชีพ ตลอดจนการรักษาวินัย และการพ้นจากตำแหน่ง กระบวนการดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีบุคลากรที่เพียงพอ มีคุณสมบัติเหมาะสมกับภารกิจ และสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานบุคคลจึงมิใช่เพียงงานธุรการภายในองค์กร แต่เป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงคุณภาพของบุคลากรเข้ากับคุณภาพของการบริหารราชการและการจัดบริการสาธารณะโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2553)

ในระบบราชการ บุคลากรเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย บริหารงบประมาณ กำหนดมาตรการ และให้บริการประชาชน ความรู้ ความสามารถ และจริยธรรมของบุคลากรจึงส่งผลโดยตรงต่อความถูกต้อง ความรวดเร็ว และความเป็นธรรมของการปฏิบัติราชการ ในบรรดากระบวนการทั้งหมด การสรรหาและคัดเลือกถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของวงจรบริหารงานบุคคล เพราะเป็นขั้นตอนที่กำหนดว่าใครจะได้รับโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งภาครัฐ หากกระบวนการนี้สามารถคัดเลือกบุคคลจากความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมกับงานได้ ย่อมวางรากฐานให้การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผล และความก้าวหน้าในสายอาชีพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หากจุดเริ่มต้นขาดความสุจริต เช่น มีการซื้อขายตำแหน่ง การแทรกแซงผลสอบ หรือใช้เครือข่ายอุปถัมภ์ บุคคลที่ได้รับการบรรจุอาจมิใช่ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุด และความบกพร่องดังกล่าวจะส่งผลต่อเนื่องไปยังทุกขั้นตอนของการบริหารบุคคลในภายหลัง

ปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นสรรหาไม่ได้สิ้นสุดลงเมื่อมีการประกาศผลสอบหรือบรรจุแต่งตั้งแล้ว เพราะบุคคลที่เข้าสู่ตำแหน่งโดยมิชอบอาจได้รับสิทธิ เงินเดือน ความก้าวหน้า และอำนาจหน้าที่จากรัฐต่อไป อีกทั้งยังอาจทำให้ผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่ได้รับความเป็นธรรมสูญเสียโอกาสในอาชีพ ดังนั้นความสุจริตของ

กระบวนการสรรหาและคัดเลือกจึงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของความชอบธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และเป็นจุดที่รัฐต้องให้ความสำคัญกับการป้องกัน ตรวจสอบ และกำหนดความรับผิดชอบอย่างเข้มงวด

2.2 หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

หลักคุณธรรมเป็นหลักพื้นฐานของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่กำหนดให้การตัดสินใจเกี่ยวกับบุคคลต้องตั้งอยู่บนความรู้ ความสามารถ สมรรถนะ ผลการปฏิบัติงาน และความเหมาะสมกับตำแหน่ง มากกว่าความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ อิทธิพลทางการเมือง หรือระบบอุปถัมภ์ หลักการนี้มีเป้าหมายเพื่อให้รัฐได้บุคลากรที่มีคุณภาพและเพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นว่าการเข้าสู่ตำแหน่งภาครัฐเป็นผลจากการแข่งขันที่เป็นธรรม มิใช่ผลจากเงินหรือเส้นสาย (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020)

องค์ประกอบประการแรกของหลักคุณธรรมคือ การคัดเลือกบุคคลตามความรู้และความสามารถ กระบวนการสอบหรือการประเมินต้องออกแบบให้สามารถวัดคุณสมบัติที่สัมพันธ์กับหน้าที่ของตำแหน่งได้จริง เกณฑ์การพิจารณาต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าและใช้กับผู้สมัครทุกคนอย่างสม่ำเสมอ การคัดเลือกตามความสามารถจึงไม่ควรจำกัดอยู่เพียงคะแนนข้อเขียน แต่ควรครอบคลุมความรู้เฉพาะตำแหน่ง สมรรถนะ ทักษะ และคุณลักษณะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานด้วย

องค์ประกอบประการที่สองคือ การเปิดโอกาสให้บุคคลแข่งขันอย่างเท่าเทียม ผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดควรเข้าถึงข้อมูลการรับสมัคร หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการสอบได้โดยทั่วถึง ไม่ควรมีบุคคลใดได้รับข้อมูลภายในข้อสอบ หรือความช่วยเหลือที่ผู้สมัครรายอื่นไม่ได้รับ การแข่งขันที่แท้จริงต้องเกิดขึ้นภายใต้กติกาเดียวกัน และผลการคัดเลือกต้องสะท้อนความสามารถของผู้สมัคร ไม่ใช่ความสัมพันธ์กับผู้จัดสอบหรือผู้มีอำนาจ

องค์ประกอบประการที่สามคือ การปราศจากการเลือกปฏิบัติและระบบอุปถัมภ์ การตัดสินใจด้านบุคลากรต้องไม่ใช่เหตุจากเพศ อายุ ภูมิฐานะ ความสัมพันธ์ส่วนตัว การเมือง หรือฐานะทางสังคมมาเป็นปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้อง กับตำแหน่ง การเล่นพรรคเล่นพวกและระบบอุปถัมภ์ทำให้กระบวนการบริหารบุคคลสูญเสียความเป็นกลาง และทำลายโอกาสของผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

องค์ประกอบประการที่สี่คือ ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ กระบวนการสอบต้องมีหลักฐานและระบบตรวจสอบตั้งแต่การจัดทำข้อสอบ การรักษาความลับ การควบคุมสนามสอบ การตรวจคำตอบ การบันทึกคะแนน การประมวลผล และการประกาศผล ทุกขั้นตอนควรมีการแบ่งแยกหน้าที่และบันทึกข้อมูลที่สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ หากเกิดข้อโต้แย้ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าคะแนนมาจากขั้นตอนใด ใครเป็นผู้เข้าถึงข้อมูล และมีการแก้ไขข้อมูลหรือไม่ ความโปร่งใสจึงมิได้หมายถึงการประกาศรายชื่อผู้สอบผ่านเท่านั้น แต่รวมถึงความน่าเชื่อถือของกระบวนการทั้งหมด

องค์ประกอบประการสุดท้ายคือ ความรับผิดชอบของผู้จัดสอบและผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ผู้ดำเนินการสอบ ผู้ประมวลผลคะแนน คณะกรรมการ และผู้บริหารต้องรับผิดชอบตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ควรสามารถ

หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบโดยอ้างว่ามอบหมายงานให้บุคคลหรือหน่วยงานอื่นแล้ว เพราะผู้มีอำนาจกำกับยังคงมีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และป้องกันความเสี่ยง หากละเลยจนเปิดช่องให้มีการทุจริต ย่อมสะท้อนความบกพร่องของระบบความรับผิดชอบในองค์กร

2.3 หลักความเสมอภาคและสิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่งภาครัฐ

หลักความเสมอภาคในการเข้าสู่ตำแหน่งภาครัฐกำหนดให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ได้รับโอกาสสมัครและแข่งขันภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน การกำหนดคุณสมบัติ วิธีสอบ และเกณฑ์ตัดสินต้องมีเหตุผลสัมพันธ์กับลักษณะของงาน และต้องใช้บังคับกับผู้สมัครทุกคนอย่างไม่เลือกปฏิบัติ หลักความเสมอภาคจึงมีได้หมายความว่าผู้สมัครทุกคนต้องได้รับผลลัพธ์เช่นเดียวกัน แต่หมายความว่าทุกคนต้องได้รับโอกาสและกระบวนการที่เป็นธรรมเท่าเทียมกัน

สอบแข่งขันเป็นกลไกที่เปลี่ยนหลักความเสมอภาคให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะเปิดให้บุคคลพิสูจน์ความสามารถของตนภายใต้กติกากลาง คะแนนสอบจึงต้องเป็นผลจากความสามารถและการเตรียมตัวของผู้สมัคร หากมีการซื้อขายตำแหน่ง แก๊วคะแนน เปิดเผยข้อสอบ หรือช่วยเหลือผู้สมัครบางราย ย่อมทำให้การแข่งขันไม่อยู่บนเงื่อนไขเดียวกัน ผู้สมัครที่สุจริตต้องเสียโอกาสทั้งที่ปฏิบัติตามกติกาและอาจมีความสามารถสูงกว่า ความเสียหายดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงการไม่ได้รับการบรรจุ แต่รวมถึงค่าใช้จ่ายในการสมัคร การเดินทาง การเตรียมตัว เวลา และโอกาสในการสมัครงานอื่น ตลอดจนความคาดหวังที่ตั้งอยู่บนความเชื่อว่ารัฐจะจัดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เมื่อผลสอบถูกแทรกแซง รัฐจึงมิได้เพียงเลือกบุคคลผิดราย แต่ยังละเมิดความเสมอภาคเชิงกระบวนการของผู้สมัครทั้งหมด และทำลายความไว้วางใจต่อระบบราชการ

นอกจากนี้การซื้อขายตำแหน่งหรือแก๊วคะแนนยังทำให้สิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่งภาครัฐถูกเปลี่ยนจากสิทธิที่ตั้งอยู่บนความสามารถไปเป็นโอกาสที่ขึ้นอยู่กับเงิน อิทธิพล หรือเครือข่ายส่วนบุคคล ผลที่เกิดขึ้นคือผู้สมัครที่มีทรัพยากรหรือความสัมพันธ์ได้เปรียบผู้สมัครทั่วไป แม้จะไม่มีความสามารถตามเกณฑ์ การทุจริตในการสอบจึงเป็นการเลือกปฏิบัติในทางปฏิบัติ เพราะทำให้บุคคลบางกลุ่มได้รับสิทธิพิเศษที่ผู้อื่นไม่สามารถเข้าถึงได้

ด้วยเหตุนี้การคุ้มครองความเสมอภาคจึงต้องครอบคลุมทั้งก่อนสอบ ระหว่างสอบ และหลังสอบ ก่อนสอบต้องเปิดเผยข้อมูลและกำหนดคุณสมบัติอย่างเป็นธรรม ระหว่างสอบต้องใช้ข้อสอบและการควบคุมมาตรฐานเดียวกัน ส่วนหลังสอบต้องประมวลคะแนนอย่างถูกต้อง เปิดช่องให้ตรวจสอบหรืออุทธรณ์ และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเมื่อพบความผิดปกติ หลักความเสมอภาคและหลักคุณธรรมจึงทำงานร่วมกัน โดยหลักคุณธรรมรับรองว่าผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ขณะที่หลักความเสมอภาครับรองว่าผู้สมัครทุกคนมีโอกาสพิสูจน์ความสามารถภายใต้กระบวนการเดียวกันอย่างแท้จริง

3. โครงสร้างการสอบและการสรรหาบุคลากรท้องถิ่น

การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการนำหลักคุณธรรม ความเสมอภาค และความโปร่งใสมาใช้ในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ความน่าเชื่อถือของการสอบไม่ได้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้อสอบเพียงประการเดียว แต่ครอบคลุมการแบ่งอำนาจหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง การรักษาความลับของข้อสอบ การควบคุมกระดาษคำตอบ ความปลอดภัยของฐานข้อมูลคะแนน การตรวจสอบความถูกต้องก่อนประกาศผล และความสามารถในการตรวจสอบย้อนหลังได้ตลอดกระบวนการ การมีหลายหน่วยงานเข้าร่วมอาจช่วยให้เกิดการแบ่งแยกหน้าที่และการตรวจสอบถ่วงดุล แต่หากขาดการกำหนดเจ้าภาพและความรับผิดชอบที่ชัดเจนก็อาจทำให้ความรับผิดชอบจัดกระจาย และเปิดช่องให้แต่ละฝ่ายปฏิเสธความรับผิดชอบเมื่อเกิดความผิดปกติขึ้น

3.1 ความสำคัญของการสอบแข่งขันท้องถิ่น

วัตถุประสงค์สำคัญของการสอบแข่งขันท้องถิ่นคือการค้นหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ สมรรถนะ และคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งงาน การสอบทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเปรียบเทียบผู้สมัครตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าและช่วยให้การตัดสินใจบรรจุแต่งตั้งมีพื้นฐานจากความสามารถของบุคคลมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว อิทธิพลทางการเมือง หรือระบบอุปถัมภ์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กำหนดแนวทางการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการโดยใช้การสอบแข่งขันเป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมของผู้สมัครก่อนเข้าสู่ระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2562)

การสอบแข่งขันจึงเป็นแนวป้องกันขั้นแรกของระบบราชการจากการเล่นพรรคเล่นพวกและการใช้อิทธิพลในการบรรจุบุคลากร องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอธิบายว่า กระบวนการสรรหาบุคลากรภาครัฐตามระบบคุณธรรมต้องเป็นระบบที่เปิดกว้าง เป็นธรรม และใช้เกณฑ์ที่เป็นกลาง เพราะการเข้าสู่ตำแหน่งภาครัฐเป็นจุดสำคัญที่สุดในการป้องกันระบบอุปถัมภ์และการเลือกบุคคลจากความสัมพันธ์มากกว่าความสามารถ (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020) การสอบที่โปร่งใสและตรวจสอบได้จึงช่วยสร้างความมั่นใจว่า ผู้ได้รับการบรรจุเป็นบุคคลที่ผ่านการแข่งขันตามเกณฑ์เดียวกัน ไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจหรือเครือข่ายทางการเมือง

ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีระบบสอบแข่งขันตามมาตรฐานกลางยังช่วยลดความเสี่ยงจากการที่ผู้บริหารหรือนักการเมืองท้องถิ่นใช้อำนาจคัดเลือกบุคคลใกล้ชิดเข้าสู่ตำแหน่ง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดวิธีสรรหาและบรรจุบุคลากรได้โดยปราศจากมาตรฐานร่วม อาจทำให้เกิดความแตกต่างของคุณภาพบุคลากรและเพิ่มโอกาสของการแทรกแซงทางการเมือง ระบบสอบกลางจึงมีบทบาททั้งในการลดการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลและรักษามาตรฐานขั้นต่ำของบุคลากรที่เข้าสู่ระบบราชการท้องถิ่น การสอบแข่งขันยังมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพขององค์กร เนื่องจากระบบราชการที่ใช้การสรรหาตามความรู้

ความสามารถมีแนวโน้มได้บุคลากรที่เป็นมืออาชีพ เป็นกลาง และสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างต่อเนื่องแม้บริบททางการเมืองจะเปลี่ยนแปลง องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเห็นว่า การสรรหาตามระบบคุณธรรมเป็นหัวใจของประสิทธิภาพภาครัฐ เพราะช่วยให้ตำแหน่งสำคัญในระบบราชการถูกรับรองโดยบุคลากรที่มีความสามารถและยึดมั่นในคุณค่าของการบริการสาธารณะ (OECD, 2021)

อย่างไรก็ตามการสอบแข่งขันจะมีคุณค่าได้ต่อเมื่อประชาชนและผู้สมัครเชื่อมั่นว่าผลสอบสะท้อนความรู้ความสามารถที่แท้จริง หากมีข้อสงสัยว่าข้อสอบรั่ว คะแนนถูกแก้ไข หรือสามารถจ่ายเงินเพื่อให้สอบผ่านได้ การสอบย่อมไม่สามารถทำหน้าที่ป้องกันระบบอุปถัมภ์ได้อีกต่อไป ตรงกันข้ามกระบวนการสอบอาจกลายเป็นช่องทางใหม่ของการซื้อขายตำแหน่ง ซึ่งไม่เพียงกระทบต่อผู้สมัครที่สุจริต แต่ยังส่งผลต่อคุณภาพของบุคลากรและความชอบธรรมของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยรวม

3.2 หน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

กระบวนการสอบและสรรหาบุคลากรท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและบุคคลหลายฝ่าย เริ่มจากหน่วยงานที่มีอำนาจกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัคร วิธีสอบ วิชาที่ใช้สอบ เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชี และเงื่อนไขการเรียกบรรจุ หน่วยงานระดับนโยบายจึงมีบทบาทสำคัญในการออกแบบระบบสอบและกำหนดมาตรการควบคุมความเสี่ยง หากหลักเกณฑ์ไม่ชัดเจนหรือเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจมากเกินไป ย่อมเพิ่มความเสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติและการแทรกแซงผลสอบ

คณะกรรมการดำเนินการสอบมีหน้าที่ควบคุมและกำกับให้การสอบเป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ ตั้งแต่การกำหนดแผนดำเนินงาน การแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ การกำกับสนามสอบ การตรวจสอบผลคะแนน ไปจนถึงการรับรองผลสอบ คณะกรรมการจึงไม่ควรทำหน้าที่เพียงลงนามรับรองข้อมูลที่จัดทำโดยฝ่ายปฏิบัติ แต่ต้องตรวจสอบที่มาของข้อมูล ความสอดคล้องระหว่างคะแนนดิบกับคะแนนที่ประมวลผล และความครบถ้วนของหลักฐานก่อนประกาศผล

ในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐอาจมอบหมายให้มหาวิทยาลัยหรือผู้รับจ้างภายนอกดำเนินการบางขั้นตอน เช่น การออกข้อสอบ การจัดสนามสอบ การตรวจคำตอบ หรือการประมวลผลคะแนน การใช้หน่วยงานภายนอกอาจช่วยให้ได้ผู้เชี่ยวชาญและลดการแทรกแซงจากบุคคลในพื้นที่ แต่การจ้างภายนอกไม่ได้ทำให้หน่วยงานเจ้าของอำนาจพ้นจากความรับผิดชอบ หน่วยงานผู้ว่าจ้างยังต้องกำหนดขอบเขตงาน มาตรฐานความปลอดภัย วิธีควบคุมข้อมูล และกระบวนการตรวจรับงานอย่างรัดกุม โดยเฉพาะเมื่อผู้รับจ้างสามารถเข้าถึงข้อสอบ กระดาษคำตอบ และฐานข้อมูลคะแนน

ผู้ประมวลผลคะแนนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นผู้เปลี่ยนข้อมูลจากกระดาษคำตอบหรือคะแนนดิบให้กลายเป็นผลคะแนนที่ใช้ตัดสินสิทธิของผู้สมัคร การเข้าถึงระบบคะแนนจึงต้องถูกจำกัดตามหน้าที่ มี การยืนยันตัวตนของผู้ใช้งาน และมีบันทึกการเข้าถึงหรือแก้ไขข้อมูลทุกครั้ง ระบบที่ดีควรทำให้สามารถตรวจสอบได้ว่าใครเข้าถึงข้อมูลในวันและเวลาใด มีการแก้ไขคะแนนเดิมอย่างไร และการแก้ไขได้รับอนุมัติจากผู้ใด

ผู้ประกาศผลมีหน้าที่มากกว่าการนำรายชื่อนี้ขึ้นเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพราะต้องตรวจสอบว่าผลที่ประกาศสอดคล้องกับข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบและรับรองแล้ว ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่บรรจุแต่งตั้งต้องตรวจสอบคุณสมบัติ ลำดับบัญชี และความถูกต้องของเอกสารก่อนมีคำสั่งบรรจุ การแยกผู้ประมวลผล ผู้รับรองผล ผู้ประกาศผล และผู้บรรจุแต่งตั้งออกจากกันจึงมีเป้าหมายเพื่อสร้างการตรวจสอบถ่วงดุล และลดโอกาสที่บุคคลหรือหน่วยงานเดียวจะสามารถควบคุมกระบวนการทั้งหมดได้

อย่างไรก็ตามการมีหลายหน่วยงานไม่ได้รับประกันว่าจะเกิดความโปร่งใสเสมอไป หากไม่มีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบให้ชัดเจน การแบ่งงานอาจทำให้เมื่อเกิดปัญหา แต่ละฝ่ายอ้างว่าตนรับผิดชอบเพียงบางขั้นตอนและไม่ทราบความผิดปกติในส่วนอื่น ปัญหาจึงอยู่ที่การไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบความถูกต้องของกระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบ การออกแบบระบบสอบจึงต้องกำหนดทั้งความรับผิดชอบขั้นตอนและความรับผิดชอบของหน่วยงานหลักต่อผลสอบโดยรวม

3.3 จุดเสี่ยงของกระบวนการสอบ

กระบวนการสอบมีจุดเสี่ยงตั้งแต่ขั้นตอนการออกข้อสอบ ผู้มีสิทธิเข้าถึงเนื้อหาข้อสอบควรถูกจำกัดเท่าที่จำเป็น ต้องมีการตรวจสอบความขัดกันแห่งผลประโยชน์ และมีมาตรการป้องกันการทำสำเนาหรือเผยแพร่ข้อสอบก่อนเวลา หากข้อสอบหรือแนวคำตอบรั่วไหล ผู้สมัครบางรายย่อมได้เปรียบผู้อื่น แม้จะไม่มีมาตรการแก้ไขคะแนนหลังสอบก็ตาม

ขั้นตอนการจัดพิมพ์ เก็บรักษา และขนส่งข้อสอบก็มีความเสี่ยงจากการเปิดช่องก่อนกำหนด การสับเปลี่ยนเอกสาร หรือการเข้าถึงโดยบุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาต จึงควรมีระบบปิดผนึก บันทึกการรับส่ง และตรวจนับเอกสารทุกครั้ง ส่วนการควบคุมสนามสอบต้องใช้มาตรฐานเดียวกัน ทั้งการตรวจสอบตัวตน การป้องกันการเข้าสอบแทน การห้ามใช้อุปกรณ์สื่อสาร และการกำหนดวิธีจัดการเหตุผิดปกติ หากแต่ละสนามสอบใช้มาตรฐานต่างกัน ย่อมกระทบต่อความเสมอภาคของผู้สมัคร

ภายหลังการสอบการเก็บรวบรวมและขนย้ายกระดาษคำตอบเป็นช่วงที่ต้องควบคุมห่วงโซ่การครอบครองเอกสารอย่างชัดเจน เพราะกระดาษคำตอบอาจถูกสับเปลี่ยน สูญหาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ การตรวจด้วยเครื่องอ่านอัตโนมัติช่วยลดความผิดพลาดบางประเภท แต่ยังคงพึ่งบุคคลในการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบ ตรวจสอบกรณีเครื่องอ่านไม่ได้ และพิจารณาการแก้ไขข้อมูล ดังนั้นการใช้เทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวจึงไม่อาจรับประกันความสุจริตได้ หากไม่มีระบบควบคุมผู้ใช้งานและตรวจสอบย้อนหลัง

ขั้นตอนการนำคะแนนเข้าสู่ฐานข้อมูลและการแก้ไขคะแนนเป็นจุดเสี่ยงสำคัญที่สุด การแก้ไขควรเกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่มีหลักฐานรองรับ ต้องผ่านการอนุมัติจากบุคคลมากกว่าหนึ่งฝ่าย และต้องคงข้อมูลเดิมไว้เพื่อเปรียบเทียบ ระบบไม่ควรอนุญาตให้ผู้ใช้งานเขียนทับคะแนนเดิมโดยไม่เหลือประวัติ เพราะจะทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าผลคะแนนถูกเปลี่ยนแปลงเมื่อใดและโดยใคร

ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการสอบท้องถิ่น พ.ศ. 2568 สะท้อนความสำคัญของจุดเสี่ยงดังกล่าว โดย ป.ป.ช. ได้ตรวจค้นและยึดสำเนากระดาษคำตอบ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อตรวจสอบข้อกล่าวหาว่ามีการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์แก้ไขข้อมูลและจัดทำคะแนนในกระดาษคำตอบให้ตรงกับคะแนนที่ประกาศไปก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวยังเป็นข้อกล่าวหาที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบ มิใช่ข้อยุติว่าบุคคลใดมีความผิด แต่แสดงให้เห็นว่า หากฐานข้อมูลคะแนนและกระดาษคำตอบไม่สามารถตรวจสอบเชื่อมโยงกันได้ ระบบสอบย่อมมีความเสี่ยงสูงต่อการแทรกแซง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2569)

การประกาศผลก็มีความเสี่ยงจากการใช้ฐานข้อมูลคนละชุด การจัดลำดับผิด หรือการประกาศคะแนนที่ยังไม่ได้ผ่านการตรวจสอบไขว้ ก่อนประกาศผลจึงควรเปรียบเทียบข้อมูลอย่างน้อยระหว่างกระดาษคำตอบ คะแนนดิบ ฐานข้อมูลประมวลผล และบัญชีรายชื่อที่จะประกาศ พร้อมให้คณะกรรมการรับรองผลโดยตรวจสอบหลักฐานจริง ไม่ใช่รับรองตามรายงานที่จัดทำโดยบุคคลกลุ่มเดียว

แม้ผลสอบจะถูกต้อง ขั้นตอนการเรียกบรรจุแต่งตั้งก็ยังมีความเสี่ยง หากมีการข้ามลำดับบัญชี เรียกบุคคลที่ขาดคุณสมบัติ ปกปิดตำแหน่งว่าง หรือใช้ข้อมูลภายในเอื้อประโยชน์แก่ผู้สมัครบางราย การเรียกบรรจุจึงควรเปิดเผยลำดับบัญชี จำนวนตำแหน่งว่าง วันที่เรียก และเหตุผลกรณีที่ผู้มีลำดับก่อนหน้าไม่ได้รับการบรรจุอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ป.ป.ช. ยังเคยเตือนประชาชนเกี่ยวกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่แอบอ้างว่าสามารถวิ่งเต้นให้สอบผ่านหรือได้รับการบรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์ ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนว่า จุดเสี่ยงของการสอบไม่ได้อยู่เฉพาะระบบข้อสอบและคะแนน แต่รวมถึงเครือข่ายนายหน้าที่อาศัยความไม่โปร่งใสและความเชื่อของผู้สมัครว่ากระบวนการบรรจุสามารถถูกแทรกแซงได้ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2569)

เมื่อพิจารณาตลอดกระบวนการ จะเห็นได้ว่าความเสี่ยงของการสอบกระจายตั้งแต่การจัดทำข้อสอบไปจนถึงการเรียกบรรจุ การป้องกันการทุจริตจึงต้องออกแบบเป็นระบบต่อเนื่อง โดยใช้การแบ่งแยกหน้าที่ การควบคุมสิทธิการเข้าถึงข้อมูล การรักษาหลักฐานเดิม การตรวจสอบไขว้ และการกำหนดความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ หากควบคุมเฉพาะสนามสอบ แต่ปล่อยให้การประมวลผลคะแนนหรือการบรรจุแต่งตั้งไม่สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ ความน่าเชื่อถือของผลสอบทั้งระบบก็ยังคงถูกตั้งคำถาม

4. การทุจริตการสอบท้องถิ่นในฐานะวิกฤตของระบบบริหารงานบุคคล

กรณีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการสอบท้องถิ่น พ.ศ. 2568 ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างตรวจสอบข้อมูลคะแนน กระดาษคำตอบ อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และเส้นทางการเงิน สะท้อนให้เห็นว่าความเสี่ยงของการทุจริตอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในขั้นตอนประมวลผลคะแนน การจัดทำข้อมูลผลสอบ และการเรียกรับผลประโยชน์จากผู้สมัคร อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบและไต่สวนยังไม่สิ้นสุด การวิเคราะห์ในบทความนี้จึงมิได้มุ่งวินิจฉัย

ความผิดของบุคคลใด หากใช้กรณีดังกล่าวเป็นฐานในการพิจารณาปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบสรรหาและบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

4.1 การทำลายหลักคุณธรรม

หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลกำหนดให้การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งภาครัฐต้องพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ สมรรถนะ และความเหมาะสมกับหน้าที่ โดยใช้เกณฑ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า และนำมาใช้กับผู้สมัครอย่างเป็นกลาง องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอธิบายว่า ระบบบริหารบุคคลตามหลักคุณธรรมช่วยลดโอกาสของระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก และการใช้อิทธิพลทางการเมือง พร้อมทั้งเป็นรากฐานของการสร้างวัฒนธรรมความสุจริตในภาครัฐ (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020)

เมื่อคะแนนสอบไม่ได้สะท้อนผลการทำข้อสอบจริง การสอบแข่งขันย่อมสูญเสียความหมายในฐานะเครื่องมือคัดเลือกตามความสามารถ บุคคลที่มีคะแนนสูงอาจมิใช่ผู้ที่มีความรู้หรือความเหมาะสมมากที่สุด แต่เป็นผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือผ่านการแก้ไขคะแนน การเข้าถึงข้อมูลภายใน หรือการจ่ายผลประโยชน์ให้แก่ผู้ที่สามารถแทรกแซงกระบวนการได้ ในกรณีดังกล่าว การสอบยังคงมีรูปแบบภายนอก เช่น มีการสมัคร มีสนามสอบ และมีการประกาศผล แต่สาระสำคัญของการแข่งขันตามหลักคุณธรรมได้ถูกทำลายลงแล้ว

การทุจริตจึงมิได้เป็นเพียงการทำให้ลำดับของผู้สมัครบางรายเปลี่ยนแปลง แต่เป็นการแทนที่เกณฑ์ความรู้ความสามารถด้วยเกณฑ์ที่ไม่ชอบธรรม ได้แก่ เงิน อิทธิพล ความสัมพันธ์ หรือเครือข่ายอุปถัมภ์ ผู้ที่ได้รับประโยชน์ไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งเพราะผ่านการพิสูจน์สมรรถนะตามกติกา แต่เข้าสู่ตำแหน่งจากความสามารถในการเข้าถึงเครือข่ายที่ควบคุมผลสอบ ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้ตำแหน่งภาครัฐมีลักษณะคล้ายทรัพยากรที่สามารถซื้อขายหรือจัดสรรผ่านความสัมพันธ์ มากกว่าจะเป็นหน้าที่สาธารณะที่ต้องเปิดให้ผู้มีความสามารถแข่งขันอย่างเท่าเทียม กรณีทุจริตการสอบพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยชี้มูลผู้เกี่ยวข้องรวม 18 ราย แสดงให้เห็นว่าการทุจริตการสอบท้องถิ่นสามารถมีลักษณะเป็นขบวนการที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัคร ผู้ดำเนินการสอบ และบุคคลผู้มีอำนาจในกระบวนการ ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการกระทำของผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง ต่อมา ป.ป.ช. ยังได้ดำเนินการจับกุมผู้ต้องหาบางรายในคดีดังกล่าวเพื่อส่งดำเนินคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 สะท้อนว่าปัญหาการแทรกแซงผลสอบท้องถิ่นมิใช่ข้อกังวลเชิงสมมติ แต่เคยปรากฏเป็นคดีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการมาแล้ว (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2560, 2567)

ยิ่งไปกว่านั้น หลักคุณธรรมไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะการที่ผู้สมัครทำข้อสอบด้วยตนเองและได้รับคะแนนตามคำตอบเท่านั้น แต่ครอบคลุมความน่าเชื่อถือของกระบวนการทั้งหมด ตั้งแต่การออกข้อสอบ การรักษาความลับ การเก็บกระดาษคำตอบ การประมวลผล การแก้ไขข้อมูล และการรับรองผล หากขั้นตอนใดถูกแทรกแซง ผลสอบทั้งหมดอาจสูญเสียความน่าเชื่อถือ แม้ผู้สมัครส่วนใหญ่จะเข้าสอบโดยสุจริตก็ตาม การทุจริตในขั้นสรรหาจึงเป็น

วิกฤตของระบบคุณธรรม เพราะทำให้รัฐไม่สามารถรับรองได้ว่า บุคคลที่ได้รับการบรรจุคือผู้ที่ผ่านการแข่งขันตามความสามารถจริง

4.2 การละเมิดความเสมอภาคของผู้สมัครสอบ

การสอบแข่งขันตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า ผู้สมัครทุกคนจะได้รับโอกาสพิสูจน์ความสามารถภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน หลักความเสมอภาคในบริบทนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้สมัครทุกคนต้องได้คะแนนหรือผลสอบเท่ากัน แต่หมายความว่า ทุกคนต้องอยู่ภายใต้ข้อสอบ ระยะเวลา วิธีประเมิน และเกณฑ์ตัดสินเดียวกัน การที่ผู้สมัครบางรายได้รับข้อสอบล่วงหน้า ได้รับความช่วยเหลือในการแก้ไขกระดาษคำตอบ หรือมีคะแนนถูกเปลี่ยนแปลงภายหลัง จึงเป็นการสร้างความได้เปรียบที่ผู้สมัครทั่วไปไม่อาจเข้าถึง และทำลายความเสมอภาคเชิงกระบวนการอย่างร้ายแรง ผู้สมัครที่สุจริตต้องลงทุนทั้งเงิน เวลา และความพยายามในการเตรียมสอบ ค่าใช้จ่ายอาจครอบคลุมค่าธรรมเนียมสมัคร ค่าเดินทาง ที่พัก หนังสือหรือหลักสูตรเตรียมสอบ ตลอดจนรายได้หรือโอกาสอื่นที่ต้องเสียไปในช่วงเตรียมตัว หากการแข่งขันถูกแทรกแซง ผู้สมัครเหล่านี้ย่อมไม่ได้เสียหายเพียงเพราะไม่ได้รับการบรรจุ แต่เสียโอกาสในอาชีพ และเสียประโยชน์จากการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนความเชื่อว่ารัฐจะจัดการสอบอย่างสุจริตและเป็นธรรม

ความเสียหายยังมีลักษณะยากต่อการเยียวยา เพราะแม้รัฐจะตรวจพบการทุจริตและจัดสอบใหม่ ผู้สมัครก็ไม่สามารถย้อนคืนเวลา ค่าใช้จ่าย หรือโอกาสในการสมัครงานอื่นที่สูญเสียไปได้ทั้งหมด ผู้สมัครบางรายอาจเกินเกณฑ์อายุ สูญเสียสิทธิจากการขึ้นบัญชีเดิม หรือไม่สามารถเดินทางมาสอบใหม่ได้ ดังนั้นการทุจริตการสอบจึงกระทบต่อสิทธิและสถานะทางอาชีพของผู้สมัครอย่างเป็นรูปธรรม มิใช่เพียงสร้างความรู้สึกไม่เป็นธรรมเท่านั้น การซื้อขายผลสอบยังทำให้ความเสมอภาคถูกแทนที่ด้วยความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร ผู้ที่สามารถจ่ายเงินหรือเข้าถึงนายหน้าย่อมมีโอกาสเหนือผู้สมัครที่พึ่งพาความรู้ความสามารถของตนเอง ระบบสอบจึงอาจกลายเป็นกระบวนการที่รับรองความได้เปรียบของผู้มีทุนและเครือข่ายแทนที่จะเป็นช่องทางสร้างโอกาสทางอาชีพอย่างเสมอภาค ป.ป.ช. เคยเผยแพร่กรณีศึกษาที่มีการเรียกรับเงินเพื่อช่วยให้ผู้สมัครสอบผ่าน และมีการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่เพื่อนำกระดาษคำตอบออกมาแก้ไข ซึ่งสะท้อนรูปแบบการละเมิดความเสมอภาคผ่านการซื้อขายความช่วยเหลือในกระบวนการสอบโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2567)

การละเมิดความเสมอภาคในลักษณะนี้ยังส่งผลให้ผู้สมัครสุจริตเกิดความรู้สึกว่าการปฏิบัติตามกติกาไม่มีคุณค่า หากผลสอบสามารถเปลี่ยนแปลงได้ด้วยเงินหรืออิทธิพล แรงจูงใจในการพัฒนาความรู้ เตรียมสอบ และเชื่อมั่นในเส้นทางเข้าสู่ราชการอย่างสุจริตย่อมลดลง ในระยะยาว ผู้มีความสามารถอาจหลีกเลี่ยงการเข้าสู่ระบบราชการ เพราะเห็นว่าความสำเร็จไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถอย่างแท้จริง ผลกระทบจึงไม่ได้เกิดเฉพาะกับผู้สมัครรุ่นหนึ่ง แต่กระทบต่อความสามารถของรัฐในการดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบด้วย

4.3 ผลกระทบต่อคุณภาพบุคลากรและบริการสาธารณะ

การสรรหาตามหลักคุณธรรมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคุณภาพของบริการภาครัฐ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาชี้ว่า ระบบราชการที่คัดเลือกบุคลากรตามความรู้ความสามารถช่วยให้ตำแหน่ง

สำคัญถูกดำรงโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นมืออาชีพ เป็นกลาง และสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพในบริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน (OECD, 2021)

ในทางกลับกันหากบุคคลที่ไม่มีความรู้หรือสมรรถนะตามเกณฑ์สามารถเข้าสู่ตำแหน่งด้วยการซื้อคะแนน หรืออาศัยเครือข่าย ย่อมเพิ่มความเสี่ยงต่อความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานส่วนท้องถิ่นจำนวนมากต้องเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การควบคุมอาคาร การสาธารณสุข และบริการที่กระทบสิทธิของประชาชนโดยตรง หากผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจ การตัดสินใจอาจผิดพลาด ล่าช้า หรือไม่เป็นธรรม และสร้างความเสียหายต่อประชาชนและองค์กรได้

ผลกระทบไม่ได้จำกัดอยู่ที่ความสามารถทางวิชาชีพเท่านั้น แต่รวมถึงมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้เข้าสู่ระบบด้วย บุคคลที่ยินยอมจ่ายเงินหรือใช้วิธีไม่สุจริตเพื่อให้ได้รับการบรรจุย่อมแสดงให้เห็นถึงการไม่ยอมรับกติกาของรัฐตั้งแต่ก่อนเริ่มปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว บุคคลดังกล่าวอาจมีแรงจูงใจแสวงหาผลประโยชน์เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการซื้อความช่วยเหลือ หรือจำเป็นต้องตอบแทนเครือข่ายที่ช่วยให้ได้รับตำแหน่ง ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และต้องใช้อำนาจเอื้อประโยชน์แก่ผู้สนับสนุน

ในลักษณะนี้การทุจริตในชั้นสรรหาจึงสามารถกลายเป็นจุดเริ่มต้นของวงจรการทุจริตในชั้นปฏิบัติงาน บุคคลจ่ายผลประโยชน์เพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง จากนั้นใช้อำนาจหน้าที่หารายได้หรือประโยชน์เพื่อคั่นทุน และส่วนหนึ่งอาจถูกส่งกลับไปยังเครือข่ายอุปถัมภ์ กระบวนการดังกล่าวทำให้ตำแหน่งราชการถูกมองเป็นการลงทุนเพื่อแสวงหาผลตอบแทน มากกว่าจะเป็นหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้ไม่อาจสรุปได้ว่าผู้เข้าสู่ตำแหน่งโดยมิชอบทุกคนจะทุจริตในการปฏิบัติงาน แต่โครงสร้างแรงจูงใจและความผูกพันต่อเครือข่ายย่อมเพิ่มความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญ

ผลกระทบยังขยายไปถึงบุคลากรที่เข้าสู่ระบบโดยสุจริต เพราะต้องปฏิบัติงานร่วมกับบุคคลที่อาจไม่มีความรู้หรือได้รับการคุ้มครองจากเครือข่าย ส่งผลให้ภาระงานไม่สมดุล เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรม และลดขวัญ กำลังใจของเจ้าหน้าที่ที่ยึดมั่นในระบบคุณธรรม หากบุคลากรเห็นว่าความก้าวหน้าหรือการเข้าสู่ตำแหน่งขึ้นอยู่กับเงินและความสัมพันธ์มากกว่าผลงาน วัฒนธรรมองค์กรย่อมเปลี่ยนจากการพัฒนาความสามารถไปสู่การแสวงหาเครือข่ายและการประนีประนอมกับการทุจริต

ดังนั้น การทุจริตการสอบท้องถิ่นจึงกระทบต่อประชาชนในฐานะผู้รับบริการโดยตรง แม้ประชาชนอาจไม่ได้เป็นผู้สมัครสอบ แต่ต้องรับผลจากการที่องค์กรมีบุคลากรไม่เหมาะสม บริการสาธารณะที่ล่าช้า การใช้กฎหมายที่ผิดพลาด การบริหารงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือการใช้อำนาจที่เอื้อประโยชน์แก่เครือข่ายบางกลุ่ม ปัญหาการสอบจึงไม่ใช่เรื่องภายในของหน่วยงานหรือข้อพิพาทระหว่างผู้สมัครเท่านั้น แต่เป็นปัญหาคุณภาพของรัฐและสิทธิของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

4.4 ผลกระทบต่อความไว้วางใจของประชาชน

ความไว้วางใจต่อระบบราชการเกิดขึ้นเมื่อประชาชนเชื่อว่าเจ้าหน้าที่เข้าสู่ตำแหน่งจากกระบวนการที่ชอบธรรม ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้เกณฑ์เดียวกันกับทุกคน การสอบแข่งขันจึงมีความหมายในเชิงสัญลักษณ์ว่า บุคคลทั่วไปสามารถเข้าสู่ราชการได้ผ่านความรู้และความพยายาม โดยไม่จำเป็นต้องมีเส้นสายหรือฐานะทางเศรษฐกิจสูง หากสัญลักษณ์ดังกล่าวถูกทำลาย ความไม่ไว้วางใจย่อมไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะต่อหน่วยงานที่จัดสอบ แต่ขยายไปยังระบบราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม

เมื่อประชาชนเชื่อว่าคะแนนสอบหรือตำแหน่งสามารถซื้อขายได้ การบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทุกคนอาจถูกตั้งข้อสงสัย แม้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยสุจริตก็ตาม ผู้สอบผ่านอาจถูกมองว่าได้รับความช่วยเหลือ บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ดีอาจต้องเผชิญกับความไม่เชื่อถือ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสูญเสียความชอบธรรมในการใช้อำนาจต่อประชาชน ผลกระทบจึงเป็นการเหมารวมความไม่สุจริตไปยังบุคลากรทั้งระบบ ความไม่ไว้วางใจยังลดความร่วมมือระหว่างประชาชนกับรัฐ ประชาชนอาจไม่เชื่อถือข้อมูลหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ไม่เต็มใจปฏิบัติตามกฎ ไม่ให้ความร่วมมือกับโครงการของท้องถิ่น หรือมองว่าการติดต่อนายการต้องอาศัยเงินและความสัมพันธ์เช่นเดียวกับการเข้าสู่ตำแหน่ง เมื่อความเชื่อดังกล่าวฝังราก การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีต้นทุนสูงขึ้น เพราะต้องใช้มาตรการควบคุม ตรวจสอบ และบังคับมากขึ้นเพื่อทดแทนความร่วมมือที่เกิดจากความไว้วางใจ

การที่ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำความร่วมมือเพื่อป้องกันการทุจริตในการสอบแข่งขันท้องถิ่น และลงพื้นที่เฝ้าระวังการสอบ แสดงให้เห็นว่าความโปร่งใสของการสอบถูกมองเป็นประเด็นสำคัญต่อความเชื่อมั่นของสาธารณชน มิใช่เพียงเรื่องทางเทคนิคของการบริหารบุคคล (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2567, 2568)

อย่างไรก็ตามการฟื้นฟูความไว้วางใจไม่อาจทำได้ด้วยการประชาสัมพันธ์ว่าระบบมีความโปร่งใสเพียงอย่างเดียว แต่ต้องแสดงให้เห็นว่ารัฐสามารถตรวจพบความผิดปกติ เปิดเผยข้อเท็จจริง แยกผู้สุจริตออกจากผู้เกี่ยวข้องดำเนินความรับผิดชอบกับผู้กระทำ และเยียวยาผู้เสียหายได้อย่างเป็นธรรม หากรัฐตอบสนองด้วยการปกปิดข้อมูลล่าช้า หรือใช้มาตรการรวมที่กระทบผู้สอบสุจริตทั้งหมด ความไม่ไว้วางใจอาจรุนแรงยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การทุจริตการสอบท้องถิ่นเป็นวิกฤตของระบบบริหารงานบุคคลในอย่างน้อยสี่มิติ ได้แก่ การทำลายหลักคุณธรรม การละเมิดความเสมอภาคของผู้สมัคร การลดทอนคุณภาพบุคลากรและบริการสาธารณะ และการสั่นคลอนความไว้วางใจของประชาชน ปัญหาจึงไม่อาจแก้ไขด้วยการลงโทษผู้แก้ไขคะแนนหรือผู้จ่ายเงินเป็นรายบุคคลเท่านั้น แต่ต้องทบทวนโครงสร้างการสอบ การควบคุมข้อมูล ความรับผิดชอบของผู้กำกับดูแล และกลไกเยียวยาผู้สมัครโดยสุจริตควบคู่กันไป เพราะเมื่อประตูเข้าสู่ระบบราชการถูกปิดเปื้อน ความชอบธรรมของทุกขั้นตอนภายหลังย่อมถูกตั้งคำถามตามไปด้วย

5. แนวทางปฏิรูประบบสรรหาและการสอบท้องถิ่น

การปฏิรูประบบสรรหาและการสอบแข่งขันบุคลากรท้องถิ่นไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยในสนามสอบหรือการลงโทษผู้กระทำความผิดภายหลังเกิดเหตุ แต่ต้องปรับโครงสร้างของกระบวนการทั้งหมดแนวคิดระบบคุณธรรมของ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา เน้นว่าการสรรหาบุคลากรภาครัฐต้องตั้งอยู่บนเกณฑ์ความรู้ความสามารถ มีการแข่งขันอย่างเปิดเผย และมีกระบวนการที่เป็นกลาง โปร่งใส และตรวจสอบได้ การปฏิรูประบบสอบจึงต้องมีเป้าหมายมากกว่าการป้องกันการโกงข้อสอบ หากต้องทำให้ผู้สมัครและสาธารณชนสามารถเชื่อมั่นได้ว่า ผลสอบทุกคะแนนมีที่มา สามารถตรวจสอบได้ และไม่มีบุคคลใดสามารถควบคุมหรือเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์โดยลำพัง (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020)

5.1 แยกหน้าที่และสร้างการตรวจสอบถ่วงดุล

หลักการสำคัญประการแรกคือ การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการสอบ ผู้จัดทำข้อสอบ ผู้จัดพิมพ์และเก็บรักษาข้อสอบ ผู้จัดสนามสอบ ผู้ตรวจคำตอบ ผู้ประมวลผลคะแนน ผู้รับรองผล และผู้ประกาศผล ไม่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลหรือหน่วยงานเดียวกัน เพราะการรวมอำนาจไว้ที่จุดเดียวจะทำให้บุคคลกลุ่มเดียวสามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญตั้งแต่ต้นจนจบ และเพิ่มความเสี่ยงต่อการสมคบคิดหรือปกปิดความผิดปกติ การแบ่งหน้าที่ควรออกแบบให้แต่ละฝ่ายสามารถตรวจสอบข้อมูลของอีกฝ่ายได้ เช่น ผู้ประมวลผลคะแนนไม่ควรเป็นผู้รับรองผลโดยลำพัง ส่วนผู้ประกาศผลควรได้รับข้อมูลจากคณะกรรมการที่ได้ตรวจเปรียบเทียบคะแนนดิบ กระดาษคำตอบ และฐานข้อมูลแล้ว การแก้ไขคะแนนควรต้องได้รับความเห็นชอบจากบุคคลมากกว่าหนึ่งฝ่าย และมีเหตุผลพร้อมหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร การออกแบบเช่นนี้สอดคล้องกับหลักการควบคุมภายในที่มุ่งลดความเสี่ยงจากการที่บุคคลหนึ่งสามารถเริ่มต้น อนุมัติ และรับรองธุรกรรมเดียวกันได้ทั้งหมด

ในกรณีที่มอบหมายให้มหาวิทยาลัยหรือผู้รับจ้างภายนอกดำเนินการสอบ หน่วยงานรัฐยังคงต้องรับผิดชอบต่อความถูกต้องของกระบวนการโดยรวม การจ้างภายนอกไม่ควรหมายถึงการโอนความรับผิดชอบทั้งหมดให้ผู้รับจ้าง แต่ต้องกำหนดขอบเขตงาน มาตรฐานการรักษาความลับ การควบคุมฐานข้อมูล และการตรวจรับงานไว้อย่างละเอียด พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบโดยบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในสายงานเดียวกับผู้ดำเนินการสอบ

5.2 สร้างระบบตรวจสอบคะแนนย้อนหลัง

ระบบสอบที่น่าเชื่อถือต้องทำให้คะแนนทุกคะแนนสามารถตรวจสอบย้อนกลับไปถึงหลักฐานต้นทางได้ ไม่ควรมีเพียงไฟล์ผลคะแนนสุดท้ายหรือบัญชีรายชื่อผู้สอบผ่านเท่านั้น แต่ต้องเก็บข้อมูลคะแนนดิบ สำเนากระดาษคำตอบ ผลจากเครื่องอ่าน กระบวนการแก้ไขข้อมูล และประวัติผู้เข้าใช้ระบบไว้อย่างครบถ้วน ระบบฐานข้อมูลควรบันทึกว่า ใครเข้าถึงข้อมูลในวันและเวลาใด มีการเปิดดู ดาวน์โหลด แก้ไข หรือส่งต่อข้อมูลหรือไม่ หากมีการเปลี่ยนแปลงคะแนน ต้องคงคะแนนเดิมไว้ ไม่ควรอนุญาตให้เขียนทับข้อมูลจนไม่เหลือร่องรอย พร้อม

ระบุเหตุผล เอกสารประกอบ และผู้อนุมัติทุกครั้ง ระบบลักษณะนี้จะช่วยให้สามารถตรวจสอบได้ว่า ความแตกต่างของคะแนนเกิดจากข้อผิดพลาดทางเทคนิค การแก้ไขโดยชอบ หรือการแทรกแซงโดยมิชอบ

นอกจากนี้ควรจัดเก็บข้อมูลสำรองในระบบที่แยกจากฐานข้อมูลหลัก และกำหนดระยะเวลาการเก็บรักษาเอกสารให้ยาวพอสำหรับการอุทธรณ์หรือการตรวจสอบภายหลัง การทำลายกระดาษคำตอบหรือข้อมูลดิบเร็วเกินไปย่อมทำให้รัฐไม่สามารถพิสูจน์ความถูกต้องของผลสอบได้ หากเกิดข้อกล่าวหาในภายหลัง การตรวจสอบย้อนหลังจึงมีใช้เพียงมาตรการทางเทคนิค แต่เป็นหลักประกันสิทธิของผู้สมัครและความรับผิดชอบของผู้จัดสอบด้วย

5.3 กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหาร

การปฏิรูประบบสอบต้องกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารและคณะกรรมการกำกับให้ชัดเจน ไม่ควรจำกัดความรับผิดชอบเฉพาะผู้ที่ลงมือแก้ไขคะแนนหรือรับเงินเท่านั้น เพราะการทุจริตขนาดใหญ่ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก หากระบบควบคุมมีประสิทธิภาพและผู้มีหน้าที่กำกับตรวจสอบอย่างจริงจัง

ผู้บริหารควรต้องรับผิดชอบทั้งในกรณีที่จงใจร่วมทุจริต สั่งการ สนับสนุน หรือช่วยปกปิด และในกรณีที่ละเลยการควบคุมอย่างร้ายแรง เช่น ไม่กำหนดมาตรการจำกัดสิทธิการเข้าถึงข้อมูล ไม่ตรวจสอบคะแนนก่อนรับรองผล ไม่ดำเนินการเมื่อได้รับแจ้งความผิดปกติ หรือมอบหมายให้บุคคลเดียวควบคุมข้อมูลสำคัญทั้งหมด การอ้างว่าไม่ได้เป็นผู้แก้ไขคะแนนด้วยตนเองไม่ควรเพียงพอให้พ้นจากความรับผิด หากตำแหน่งของบุคคลนั้นมีหน้าที่ออกแบบและกำกับระบบ

การกำหนดความรับผิดชอบในลักษณะนี้จะช่วยป้องกันการโยนความผิดไปยังเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเพียงฝ่ายเดียว และสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริหารให้ความสำคัญกับการควบคุมภายในมากขึ้น หลักความรับผิดชอบควรเชื่อมโยงกับหน้าที่จริงของแต่ละตำแหน่ง โดยพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีอำนาจป้องกัน ตรวจพบ หรือระงับความเสียหายได้เพียงใด และได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้วหรือไม่

5.4 เปิดพื้นที่ให้ผู้สมัครตรวจสอบสิทธิของตน

ผู้สมัครควรมีสิทธิตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลสอบของตนภายในขอบเขตที่ไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น เช่น คะแนนดิบ คะแนนแยกรายวิชา สำเนากระดาษคำตอบ และหลักเกณฑ์การตรวจหรือประมวลผลคะแนน การเปิดให้ผู้สมัครตรวจสอบข้อมูลมิได้ทำให้ระบบสอบอ่อนแอลง แต่ช่วยให้ความผิดปกติถูกตรวจพบเร็วขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นว่าหน่วยงานพร้อมรับผิดชอบต่อผลที่ประกาศ

ควรกำหนดระยะเวลาสำหรับการขอตรวจสอบหรือทบทวนผลสอบอย่างชัดเจน พร้อมมีช่องทางยื่นคำร้องที่เข้าถึงได้ง่าย ผู้สมัครควรได้รับคำชี้แจงที่มีเหตุผล มิใช่เพียงคำตอบทั่วไปว่าผลสอบเป็นไปตามระบบ หากพบความคลาดเคลื่อน หน่วยงานต้องสามารถอธิบายขั้นตอนการแก้ไขและผลกระทบต่อลำดับสอบได้อย่างโปร่งใส อย่างไรก็ตามการเปิดเผยข้อมูลต้องดำเนินการควบคู่กับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ควรเปิดเผยคะแนนหรือกระดาษคำตอบของผู้สมัครรายอื่นโดยไม่มีฐานทางกฎหมาย แต่การคุ้มครองข้อมูลไม่ควรถูกใช้เป็นข้ออ้างปฏิเสธ

สิทธิของผู้สมัครในการตรวจสอบข้อมูลของตนเอง หลักสำคัญคือการเปิดเผยเท่าที่จำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิและความถูกต้องของกระบวนการสอบ

5.5 ตั้งกลไกตรวจสอบอิสระ

ควรมีคณะกรรมการหรือกลไกตรวจสอบที่เป็นอิสระจากหน่วยงานผู้จัดสอบและผู้รับจ้าง โดยมีผู้เชี่ยวชาญหลายด้านเข้าร่วม ได้แก่ การบริหารงานบุคคล กฎหมายปกครอง เทคโนโลยีสารสนเทศ การตรวจสอบบัญชี และการป้องกันการทุจริต กลไกดังกล่าวควรมีอำนาจเข้าถึงกระดาษคำตอบ ฐานข้อมูล ประวัติการใช้ระบบ เอกสารการเงิน และสัญญาจ้างที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของกลไกตรวจสอบไม่ควรจำกัดอยู่ที่การสอบสวนภายหลังเกิดเหตุ แต่ควรครอบคลุมการตรวจประเมินความเสี่ยงก่อนสอบ การสุ่มตรวจระหว่างดำเนินการ และการตรวจรับรองผลก่อนประกาศด้วย หากพบช่องโหว่ เช่น บุคคลเดียวสามารถแก้ไขคะแนนได้ หรือระบบไม่บันทึกประวัติผู้ใช้งาน ควรมีอำนาจสั่งให้แก้ไขก่อนดำเนินขั้นตอนต่อไป

นอกจากนี้ผู้ตรวจสอบควรมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผู้จัดการสอบ ผู้รับจ้าง หรือผู้มีอำนาจบรรจุ และต้องเปิดเผยความขัดกันแห่งผลประโยชน์ก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ ความเป็นอิสระของกลไกตรวจสอบจึงต้องพิจารณาทั้งในทางกฎหมาย โครงสร้างงบประมาณ และความสัมพันธ์ส่วนบุคคล มิใช่เพียงการตั้งคณะกรรมการขึ้นในเชิงรูปแบบ

5.6 ป้องกันเครือข่ายนายหน้าและการซื้อขายตำแหน่ง

การป้องกันการทุจริตการสอบต้องครอบคลุมเครือข่ายนายหน้าและผู้ที่ยังอ้างว่าสามารถช่วยให้สอบผ่าน หรือได้รับการบรรจุได้ด้วย เนื่องจากการเรียกเก็บเงินมักอาศัยความเชื่อของผู้สมัครว่า กระบวนการสอบสามารถถูกแทรกแซงจากบุคคลภายใน การประชาสัมพันธ์จึงต้องยืนยันอย่างชัดเจนว่า ไม่มีบุคคลใดสามารถรับรองผลสอบหรือการบรรจุได้ และผู้สมัครที่จ่ายเงินเพื่อรับความช่วยเหลือโดยมิชอบอาจมีความรับผิดชอบตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ควรมีช่องทางแจ้งเบาะแสที่เข้าถึงง่าย เป็นความลับ และติดตามผลได้ พร้อมมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งข้อมูลและพยาน ผู้แจ้งเบาะแสควรสามารถส่งข้อมูลเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงิน การติดต่อของนายหน้า หมายเลขบัญชี หรือหลักฐานการสนทนาได้โดยไม่ต้องเสี่ยงต่อการถูกเปิดเผยตัวตน ระบบรับแจ้งข้อมูลต้องมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและกำหนดระยะเวลาตรวจสอบเบื้องต้นอย่างชัดเจน

สรุป

การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญของระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพราะทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐ การบริหารงบประมาณ และการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ ความชอบธรรมของการบรรจุแต่งตั้งจึงขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นว่า ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ล่วงหน้า การสอบแข่งขันจึงมิใช่เพียงกระบวนการวัดความรู้ในเชิงเทคนิค แต่เป็นกลไกนำหลักคุณธรรม หลักความเสมอภาค ความโปร่งใส และการแข่งขันอย่างเป็นธรรมมาใช้ในระบบราชการท้องถิ่น

เมื่อกระบวนการสอบถูกแทรกแซงด้วยการแก้ไขคะแนน การเรียกรับผลประโยชน์ การใช้นายหน้า หรือการช่วยเหลือผู้สมัครบางรายโดยมิชอบ ปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมมิได้จำกัดอยู่ที่ผู้สมัครคนหนึ่งได้รับประโยชน์เหนือผู้อื่น แต่เป็นการทำลายรากฐานของระบบคุณธรรมโดยตรง คะแนนสอบไม่สามารถสะท้อนความสามารถที่แท้จริงได้ และตำแหน่งภาครัฐอาจถูกเปลี่ยนจากหน้าที่สาธารณะที่เปิดให้แข่งขันตามความสามารถไปเป็นทรัพยากรที่สามารถซื้อขายหรือจัดสรรผ่านเงิน อิทธิพล และเครือข่ายอุปถัมภ์ได้ การทุจริตการสอบจึงเป็นวิกฤตของระบบบริหารงานบุคคล มากกว่าจะเป็นเพียงความบกพร่องเฉพาะขั้นตอนของการจัดสอบ

ในเชิงปฏิรูป ระบบสอบท้องถิ่นควรได้รับการออกแบบใหม่ให้สามารถป้องกันและตรวจพบการแทรกแซงได้ตั้งแต่ต้น ผู้จัดทำข้อสอบ ผู้จัดสนามสอบ ผู้ตรวจคำตอบ ผู้ประมวลผล ผู้รับรอง และผู้ประกาศผลไม่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลหรือหน่วยงานเดียวกัน ระบบฐานข้อมูลต้องเก็บคะแนนดิบ สำเนากระดาษคำตอบ ประวัติการเข้าถึง และหลักฐานการเปลี่ยนแปลงข้อมูลไว้ครบถ้วน เพื่อให้ตรวจสอบได้ว่าใครเข้าถึงหรือแก้ไขคะแนน เมื่อใด และด้วยเหตุผลใด ควรมีกฎตรวจสอบอิสระที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล กฎหมาย เทคโนโลยีสารสนเทศ การตรวจสอบบัญชี และการป้องกันการทุจริต รวมถึงมีช่องทางแจ้งเบาะแส การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล และการตรวจสอบเส้นทางการเงินของเครือข่ายนายหน้า

ท้ายที่สุดการฟื้นฟูระบบสอบท้องถิ่นไม่อาจบรรลุได้ด้วยการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่ต้องปรับโครงสร้างของระบบให้ทุกขั้นตอนมีหลักฐาน มีผู้รับผิดชอบ และเปิดให้ตรวจสอบได้ การรักษาความสุจริตของการสอบมิใช่เพียงการคุ้มครองสิทธิของผู้สมัคร แต่เป็นการคุ้มครองคุณภาพของบุคลากร ประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ และความชอบธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม เมื่อประตูเข้าสู่ระบบราชการตั้งอยู่บนความสามารถ ความเสมอภาค และความโปร่งใส ระบบบริหารงานบุคคลจึงจะสามารถทำหน้าที่เป็นรากฐานของราชการท้องถิ่นที่มีคุณภาพและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (ม.ป.ป.). คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. สำนักงานคณะกรรมการ

ข้าราชการพลเรือน. <https://mspc.ocsc.go.th/>

เนื่องจักษ์, ป., สุทธิชัย, ว., และสุนทร, ส. (2567). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จการประเมินคุณธรรมและความ

โปร่งใสการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. วารสาร

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 18(3), 75–88. [https://so05.tci-](https://so05.tci-thaijo.org/index.php/rmuj/article/view/277597)

[thaijo.org/index.php/rmuj/article/view/277597](https://so05.tci-thaijo.org/index.php/rmuj/article/view/277597)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). รู้จักคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม.

<https://bma-csc.bangkok.go.th/csc/know02-korkor/>

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2553). คู่มือเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

https://www.ocsc.go.th/?p=13088&post_type=knowledge

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2560, 24 กุมภาพันธ์). คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดผู้เกี่ยวข้องกับการทุจริตสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม รวม 18 ราย.

<https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20191117221615140>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2567). แนวทางการยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567.

<https://ns.mahidol.ac.th/division/ita/doc/download/ITA%20guide%2067.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2569, 23 มิถุนายน). สำนักงาน ป.ป.ช. ร่วมกับ CIB บุกทลายขบวนการทุจริตสอบข้าราชการท้องถิ่น.

<https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20260630164639>

อัมพร อารักษ์. (2565). ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม. สถาบันพระปกเกล้า.

อัมพร อารักษ์. (2565). การพัฒนาตัวชี้วัดคุณธรรมและจริยธรรมสำหรับองค์การภาครัฐไทย. วารสาร รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/PSPAJ-KKU/article/view/263042>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). OECD public integrity handbook. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). Public employment and management 2021: The future of the public service. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>