

กฎหมายกับปัญหาในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น Legal and Problems in Local Personnel Administration

นิमित วุฒิอินทร์¹

Nimit Wuttiin¹

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และศึกษาถึงสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองที่เหมาะสม และแนวทางการพัฒนาการบริหารส่วนบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานส่วนบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกและในภาพกว้างเพื่อหาสาเหตุ และแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการศึกษาและสังเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

ปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระและอำนาจในการบริหารงานบุคคลมาก ส่งผลให้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย จนถึงการใช้ความดีความชอบนั้นไปอยู่ที่บุคคลเดียว คือ ผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจ ส่งผลให้ท้องถิ่นได้บุคคลที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายบริหารงานบุคคลนั้นมีผลใช้บังคับแต่เพียงฝ่ายข้าราชการเท่านั้น ไม่ได้บังคับใช้กับฝ่ายการเมือง เช่น ในกรณีที่ข้าราชการใช้อำนาจมิชอบจะถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และโดนปลดออกจากตำแหน่งได้ แต่กรณีที่ผู้บริหารใช้อำนาจมิชอบกลับไม่มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบหรือปลดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากอำนาจที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ตามหลักปกครองตนเอง ทำให้เกิดการใช้อำนาจที่มิชอบ กระบวนการการบริหารงานท้องถิ่นมีความซับซ้อน ล่าช้า และไม่สามารถจูงใจให้พนักงานหรือข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในท้องถิ่นได้ ทำให้ข้าราชการท้องถิ่นเหมือนข้าราชการระดับชั้นสองรวมถึงการปิดกั้นความก้าวหน้าของบุคลากรเองด้วยการกำหนดคุณสมบัติประจำของคนที่จะเป็นปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องมีคุณวุฒิศึกษาทางรัฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์เท่านั้น และยังไม่มียุทธศาสตร์ให้บุคลากรของ

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
Teacher of Law Program, Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Chiang Mai Rajabhat University

ท้องถิ่นโอนย้ายไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง และความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรซ้ำไม่มีความชัดเจนทั่วไปสู่ความสับสนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขาดความเป็นเอกภาพไม่มีมาตรฐานไม่สอดคล้องกันในการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่นถูกครอบงำโดยกระทรวงมหาดไทย ทำให้มีความล่าช้าไม่มีอิสระในการบริหารงานของท้องถิ่นเอง และประการสุดท้ายปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์แทรกซึมในทุกกระบวนการของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การใช้อำนาจอิทธิพลส่งผลต่อคุณภาพของบุคลากรท้องถิ่นอย่างมาก

คำสำคัญ : การบริหารงานบุคคล , ท้องถิ่น , พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

Abstract

This research The purpose is to study the problems that occur in the administration of local people, according to the Local Government Act 2542 and to study the problems of local governments in the administration of the local people by the current constitution. In the local self-administration right. And the development of personal, local. The research documents and interviews with people and groups involved in the administration of the local people. To get a more in-depth and wide to find the cause. And solutions to problems. The data were synthesized and studied to conclusions and solutions to problems.

The issue of local administration. Under the Resource Management Act 2542 by local executive power and local autonomy in the management of individuals. The authority in personnel management from the nomination process to appoint or remove a feat that, to the same person as the local administrator. Making it possible to use discretionary powers The local people are poor. Which affect the quality of the administration of local government. Law Enforcement Personnel Management shall take effect only party officials only. Does not apply to political parties, as in the case of official abuse of power will be set to the disciplinary committee and was laid off from his position. But the executive power illegitimately no return to the Audit Committee or deposition. Since he was elected by the people. By autonomy Cause the power illegitimately. The local administration is complex and can not be delayed incentivize employees or officials who are competent to work in the local area. And there is no system to support personnel transfer to the local, regional or global. And duplication of authority over the organization's unclear to the general confusion of the local administration. The lack of a unified standard is not consistent in the transfer of

local staff. The Standards Committee is dominated by the local administration, the Ministry of Interior. The delay is independent of the local self-administration. Finally, the problem of patronage permeates every process of the local administration. Use influence to affect the quality of the local workforce dramatically.

Keywords: personnel management , local , Local Personnel Administration Act, B.E. 2542

บทนำ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติให้มีการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานครและพัทยา ให้มีมาตรฐานและสอดคล้องกัน กล่าวคือ มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์การกลางบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งเงินเดือนและการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 288 ดังกล่าว ได้บัญญัติการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การบริหารงานบุคคล การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษ ซึ่งเป็นการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องจัดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ การจัดตั้งและการตรวจสอบการบริหารงานบุคคลนั้น องค์กรแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้เหมาะสมและตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรม ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงจัดทำเพื่อเน้นการศึกษารูปแบบ ขั้นตอน วิธีการทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตรงตามทฤษฎีการกระจายอำนาจ จึงควรศึกษาและวิจัยถึงรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลส่วน

ท้องถิ่นที่เหมาะสม เพื่อให้มีความเหมาะสมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักการกระจายอำนาจ

ปัญหาในข้อเท็จจริง

1. ภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หมวด 10 ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องบัญญัติพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ภายใน 2 ปีหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ แต่ในปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติ การบริหารงานส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนและเหมาะสม

2. เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรพิทักษ์คุณธรรม เพื่อคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

3. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่องการแต่งตั้ง พันตำแหน่ง ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาในข้อกฎหมาย

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมในสภาพปัจจุบัน

2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการทางกฎหมายขององค์กรพิทักษ์คุณธรรมในการบริหารงาน มิได้บัญญัติไว้และไม่ชัดเจน

3. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่มีวิธีการทางกฎหมายในการควบคุม ตรวจสอบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา สภาพปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงรูปแบบ ขั้นตอนทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

4. เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายและแนวทางปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัย เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิจัยข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาและวิเคราะห์ ข้อมูลที่ได้จากกฎหมายกับปัญหาใน

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ข้อมูลทาง อินเทอร์เน็ต บทความในวารสาร ตำราต่างๆทั้งของต่างประเทศ และของไทย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

(1) ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสัมภาษณ์ ในเชิงลึก ด้วยการออกแบบสอบถามแบบปลายปิด เพื่อให้ง่ายต่อการเก็บข้อมูล ในประเด็นที่กำหนด ผสมผสานกับแบบปลายเปิด (Opened Form) เพื่อเปิดกว้างให้แสดงความคิดเห็นนอกเหนือ ประเด็นที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูล ในเชิงลึกที่มีความเหมาะสมภายใต้กรอบแนวคิดในการวิจัย คำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ จะประกอบด้วยคำถามที่เกี่ยวกับ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูล ที่ได้จากเอกสารโดยการรวบรวมจากแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การเก็บรวบรวมข้อมูล จะต้องกระทำทั้งข้อมูล ปฐมภูมิ (Primary Data) จากภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ บุคคลกรผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากการค้นคว้า จาก เอกสาร วรรณกรรม งานวิจัย ตำรา หนังสือวิชาการ ตำบทยกกฎหมายต่างๆ กฎ ระเบียบ แนวคำพิพากษาของศาล วารสาร นิตยสาร รายงานข้อมูลทางสถิติเอกสาร บทความทางวิชาการ หนังสือพิมพ์ และงานทางวิจัยทางเว็บไซต์ ทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ ซึ่งมีขั้นตอนในการเก็บรวบรวมดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 รวบรวมข้อมูล ศึกษาเอกสารกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 2 สร้างแบบสัมภาษณ์ ภายใต้สมมติฐาน ของการวิจัย และ กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 3 คัดเลือกบุคลากร ตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

ขั้นตอนที่ 4 นำแบบสัมภาษณ์ ไปสัมภาษณ์จริง ในลักษณะเชิงลึก

ขั้นตอนที่ 5 รวบรวมข้อมูล ที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลกรตัวอย่าง

ผลการวิจัย

จากผลของศึกษาและวิจัยถึงปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามที่ได้นำเสนอไปนั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันประสบปัญหาหลายประการทั้งในแง่ของโครงสร้างระบบการบริหารและในแง่กระบวนการ ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อศักยภาพ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละแห่งเองทั้งนี้ในการศึกษาและวิจัย ผู้วิจัยได้ศึกษาและวิจัยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยได้สัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิและได้รับเสนอข้อคิดเห็นเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะที่สำคัญในประเด็นขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรกลางควรมีเพียงองค์กรเดียว เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการกำหนดมาตรฐาน

และมีมาตรฐานการปฏิบัติเดียวกันหมดทั้งประเทศ และเพื่อให้กระบวนการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภายในองค์กรเดียวกันหรือระหว่างองค์กรเป็นไปอย่างคล่องตัว หากแต่การมีองค์กรกลางเพียงองค์กรเดียวนั้นควรคำนึงถึง ตัวองค์กรว่าจะมีขนาดใหญ่โตเพียงใด คนที่ปฏิบัติงานจำนวนเท่าไร ที่จะสามารถรองรับการดูแลและพัฒนาข้าราชการและลูกจ้างท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อให้การบรรจุ โยกย้าย แต่งตั้ง กระบวนการต่าง ๆ เป็นไปอย่างเป็นธรรม มีความคล่องตัว และตัวองค์กรเองต้องสามารถกำหนดมาตรฐาน แนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม มีความชัดเจน ไม่ต้องมีการตีความ

2.รูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น

สาระสำคัญของประเด็นนี้ที่ต้องคำนึงถึง คือ หลักความเป็นอิสระ ธรรมชาติที่แตกต่างหลากหลายของท้องถิ่น รวมทั้งขวัญกำลังใจของข้าราชการ ข้อเสนอแนะที่สำคัญในเรื่องรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น คือ รูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรมีความหลากหลาย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเลือกรูปแบบและโครงสร้างตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นเอง ไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีให้เลือก 3 รูปแบบ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง มีให้เลือก 4 รูปแบบ เทศบาลตำบล มีให้เลือก 2 รูปแบบ เป็นต้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนำระบบที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นมาใช้ได้นอกจากสามารถเลือกรูปแบบและโครงสร้างที่เหมาะสมกับท้องถิ่นแล้ว จะต้องสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบและโครงสร้างได้อย่างคล่องตัวด้วยเพื่อตอบสนองภารกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ ความสามารถปรับเปลี่ยนให้ท้องถิ่นสามารถใช้รูปแบบโครงสร้างที่หลากหลายได้นั้น จะนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ เช่น แต่ละท้องถิ่นสามารถเปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงานต่าง ๆ ที่นำมาซึ่งการบริหารงานที่ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ และสามารถนำคนดีคนเก่งจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นได้

3.ระบบความก้าวหน้าของข้าราชการท้องถิ่น

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ประกาศยกเลิกระบบการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification หรือ P.C.) ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องนำมาพิจารณาว่า จะยกเลิกระบบพีซี และเปลี่ยนเป็นระบบแท่งเหมือนข้าราชการพลเรือนหรือไม่ ข้อเสนอแนะในประเด็นนี้ คือ ให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเลือกระบบที่เหมาะสมตรงกับความต้องการ และเปิดโอกาสให้ข้าราชการท้องถิ่นมีความก้าวหน้าด้วยประเด็นที่ต้องคำนึงถึง คือ หากท้องถิ่นเลือกระบบที่มีความแตกต่าง ไม่สอดคล้องกับระบบของข้าราชการพลเรือน อาจทำให้การโอนย้ายข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมาเป็นไปได้ยาก

4.ระบบเงินเดือนของข้าราชการท้องถิ่น

ปัญหาหนึ่งของการไม่สามารถโอนย้ายได้อย่างยืดหยุ่นและคล่องตัว คือ ปัญหาติดขัดเรื่องงบประมาณเงินเดือนของข้าราชการ รวมทั้งสวัสดิการอื่น ๆ ที่แยกเป็นของแต่ละท้องถิ่น

ในอนาคตท้องถิ่นอาจจะคิดระบบที่เงินเดือน และสวัสดิการของข้าราชการรวมกันเป็นงบประมาณก้อนเดียวอยู่ที่ส่วนกลาง เพื่อให้ข้าราชการสามารถโยกย้ายไปได้อย่างคล่องตัว และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ต้องกังวลถึงเรื่องงบประมาณที่จะมาเป็นเงินเดือนหรือสวัสดิการ

5. กระบวนการบริหารงานบุคคล

หัวใจสำคัญของการปฏิรูปกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือ ความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ความยืดหยุ่นและความคล่องตัว โดยแต่ละกระบวนการมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 การสรรหา

ข้อเสนอในกระบวนการสรรหา คือ ในการสรรหาควรมีองค์กรกลางเพียงองค์กรเดียวในการสรรหาเพื่อให้การปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยองค์กรกลางนี้ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการสอบเพียงแห่งเดียว บุคคลที่ผ่านการทดสอบขององค์กรกลางจะถือว่ามีความรู้เพียงพอกับการปฏิบัติงาน องค์กรกลางในการสรรหานี้มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการสอบเท่านั้น ไม่มีอำนาจบรรจุ ให้การบรรจุต้องเป็นไปตามลำดับคะแนนหรือที่ขึ้นบัญชีไว้

5.2 การบรรจุ

ข้อเสนอแนะในประเด็นการบรรจุ คือ ภายหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดกรอบอัตรากำลังคนตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและได้รับการอนุมัติกรอบอัตรากำลังคนแล้ว ท้องถิ่นสามารถสรรหาบุคคล และทำการบรรจุข้าราชการได้ทันที โดยไม่ต้องขออนุมัติบรรจุอีกเพื่อความคล่องตัวและได้บุคลากรมาปฏิบัติงานในองค์กรอย่างรวดเร็ว

5.3 การแต่งตั้ง โยกย้าย

การแต่งตั้งและโยกย้ายถือเป็นปัญหาสำคัญของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ข้าราชการรู้สึกท้อแท้ ไม่ก้าวหน้า ทำให้งานไม่เต็มประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะในประเด็นการแต่งตั้ง หรือโยกย้าย คือ ควรมีมาตรฐานกลางในการปฏิบัติ โดยยึดหลักความยืดหยุ่นและความคล่องตัว นอกจากนี้ยังต้องยึดหลักความสมัครใจของข้าราชการที่จะโยกย้ายด้วย

5.4 การให้สวัสดิการ

ข้อเสนอแนะในประเด็นการให้สวัสดิการ คือ ควรที่จะกระจายอำนาจในการเสนอให้สวัสดิการแก่ข้าราชการในองค์กรนั้นด้วย แทนการให้อำนาจแก่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองเพียงอย่างเดียว เพื่อการถ่วงดุลอำนาจกัน และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นธรรมและป้องกันระบบการเมืองให้มีคุณธรรมด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถดึงดูดคนดีมีความสามารถมาทำงานให้ท้องถิ่น และบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.5 การพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นในปัจจุบันนั้นผูกขาดอยู่กับส่วนกลาง คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทำให้กรมฯ เป็นบ้ำหล่อหลอมทั้งแนวคิด ทักษะ ทักษะ วัฒนธรรมการทำงานให้

พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ข้อเสนอแนะในประเด็นนี้ คือ การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นเอง เพื่อให้เหมาะสมกับศักยภาพของบุคลากร หรือสภาพความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้ตรงกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการให้บริการประชาชน

5.6 การเกื้อหนุนอายุราชการ

ข้อเสนอแนะของประเด็นนี้ คือ ทำอย่างไรให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่นนั้นจะสามารถกระจายผลประโยชน์ให้แก่ข้าราชการท้องถิ่นได้มากที่สุด และมีการบริหารงานที่โปร่งใส เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจ รวมทั้งหลักประกันให้แก่ข้าราชการท้องถิ่นได้มากที่สุด

5.7 องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ภารกิจหลักที่สำคัญในการบริหารงานบุคคล คือ

1. การสรรหาให้ได้คนที่ดีมีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงาน
2. การบำรุงรักษาบุคลากรไว้กับองค์กร
3. การพัฒนาส่งเสริม บุคลากร และการสนับสนุนจิตใจให้บุคลากรสามารถที่จะ

ทำงานได้อย่างเต็มที่และเต็มใจ

องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องยึดภารกิจสำคัญเหล่านี้ไว้ให้ได้ นอกจากนี้จะต้องยึดหลักการให้บุคคลมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน และความเป็นกลางในทางการเมืองด้วย

องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจจะเป็นองค์กรหนึ่งในคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลท้องถิ่น หรือตั้งขึ้นมาใหม่ต่างหาก แต่จะต้องเป็นองค์กรที่ไม่ถูกการเมืองครอบงำ องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม จะทำหน้าที่เสมือนเป็นศาลปกครอง ให้มีการร้องทุกข์ มีการบังคับใช้กฎหมาย เพียงแต่ไม่มีฐานะเป็นศาลเนื่องจากไม่มีอำนาจตุลาการ ข้อที่ควรคำนึงถึงคือ จะทำอย่างไรให้องค์กรมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นรูปธรรม ให้ผู้ที่ใช้อำนาจต้องปฏิบัติตาม และมีสภาพบังคับ ระบบคุณธรรมต้องมีมาตรฐาน ใครที่จะมากำกับดูแลก็ต้องทำตามมาตรฐานจะทำตามทัศนคติของตัวเองไม่ได้ เพื่อให้สามารถคุ้มครองคุณธรรมอย่างสบายใจและทุ่มเทในการพัฒนาท้องถิ่นโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ความหวาดกลัวจากระบบอุปถัมภ์ หรืออำนาจอิทธิพลของใคร

6. ประชาชนกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ในการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประเด็นสำคัญที่ควรคำนึงถึง คือ เมื่อมีการจัดระบบและโครงสร้างใหม่แล้วประชาชนได้รับผลดีอย่างไรบ้าง นอกเหนือจากที่จะคำนึงถึงประเด็นข้าราชการได้รับประโยชน์ ได้รับการคุ้มครอง และการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ หัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้บัญญัติไว้ในหลายมาตราในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นใหม่ควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลด้วย

7. วัฒนธรรมข้าราชการท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในประเด็นสุดท้าย คือ การสร้างวัฒนธรรมของข้าราชการท้องถิ่น ให้เป็นวัฒนธรรมที่นอกจากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารแล้วนั้น ต้องมีวัฒนธรรมการทำงานที่มีคุณลักษณะระหว่างการตรวจสอบ ความเป็นอิสระขององค์กร และความมีมาตรฐานทางคุณธรรม

อภิปรายผล

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้วางหลักตามบทบัญญัติและมีสาระสำคัญที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้นทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดทั้งได้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในปัจจุบัน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ว่าเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในร่างกาย รวมทั้งอย่างอื่นที่มีผลโดยตรงต่อรัฐ กล่าวคือ สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมต่างๆ รวมถึงการบริหารงานของรัฐและการบริหารงานบุคคลทั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ โดยในอดีตที่ผ่านมาการบริหารงานบุคคลของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น หรือการถ่ายโอนบุคคลากรมีปัญหาเอื้ออำนวยและมีผลประโยชน์ต่อกลุ่มนายทุนหรือผู้สนับสนุน หรือแม้แต่ผู้มีอำนาจทางการเมือง ในปัจจุบันภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานบุคคลด้วยองค์กรของตนเอง และภายใต้ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองของประชาชนเพื่อประชาชน โดยประชาชนนั้นจะต้องมีการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนให้มากที่สุด จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรร่วมมือและประสานงานกันให้มากที่สุด แต่เนื่องด้วยประชากรของประเทศไทยมีจำนวนมากเกินกว่าที่จะปกครองตนเองได้โดยตรงจึงจำเป็นต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศและตัดสินใจในเรื่องต่างๆแทนประชาชน ภาระหน้าที่จึงมีอยู่จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการ การควบคุมดูแลซึ่งปริมาณงานของรัฐบาลมากเกินความสามารถของรัฐบาลและส่วนกลางที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ ดังจะเห็นได้จากการมีปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการคอร์รัปชัน ความล่าช้าในการบริหารและการที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาต่างๆให้แก่ประชาชนได้ อีกทั้งไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆได้ทั่วถึง ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ได้มีแนวทางการแก้ปัญหาโดยกำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในภารกิจท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณสุข สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศตามเจตนารมณ์ของ

ประชาชน โดยแนวนโยบายพื้นฐานดังกล่าวเป็นไปเพื่อการกระจายอำนาจและการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ หลักปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปบริหารซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างยิ่งกล่าวคือเมื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นปกครองตนเองก็ย่อมจะสามารถแก้ปัญหาและจัดบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเอง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจและการตรวจสอบการทำงานของผู้แทนอย่างใกล้ชิด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันรวมทั้งถ่ายโอนบุคลากรการบริหารงานบุคคลของแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริงโดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากขึ้นและการบริหารงานบุคคลที่มีคุณภาพจะทำให้การเมืองการปกครองระดับประเทศก็จะพัฒนาไปด้วย

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองซึ่งหมายความว่ารัฐมอบอำนาจบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรบริหารส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมอบอำนาจบางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแห่งราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง โดยราชการส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการและการปกครองนั้นต้องควบคู่กับการบริหารงานราชการและการบริหารงานบุคคลที่มีคุณภาพ

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธวัชนันท์.(2555).**หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 1, มีนาคม 2555, หน้า 77, 84, 88 อำนาจอธิปไตย 90, 94 , 95 หลักแบ่งแยกอำนาจ
- เกรียงไกร เจริญธวัชนันท์.(2555). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 6, 2555 สำนักพิมพ์วิญญูชน หน้า 235 – 247 หลักอำนาจอธิปไตย และหน้า 261 – 270 หลักแบ่งแยกอำนาจ
- ไกรยุทธ อีรียาตินันท์.(2531) .**แนวพระราชดำริด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษาและฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- โกวิทย์ พวงงาม.(2550). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน,
- โกวิทย์ พวงงาม. (2554).**การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, หน้า 104.
- จิระ หงส์ลดารมภ์.(2535). **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 1 – 6. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,**

- จุฑามาศ ทวีไพบูลย์ และ สุวรรณ เทพจิต.(2555). การจัดการทรัพยากรมนุษย์.
- ชาญชัย แสงศักดิ์.(2519). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 19 พ.ย. 2555 หน้า 50 – 52, 75 – 77
- ชูศักดิ์ เทียงตรง.(2519). การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชำนาญ ปิยวนิชพงษ์.(2555). กรอบความคิดสำหรับการจัดการทรัพยากรมนุษย์
- เชาว์ โรจนแสง.(2544). แนวคิดของการจัดการทรัพยากรมนุษย์. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 1. (พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 8 – 16). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิราช
- ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ ผศ.สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2544)., หลักกฎหมายมหาชน ครั้งที่ 1, 2554 สำนักพิมพ์นิติธรรม เรื่องรัฐ และอำนาจอธิปไตยภายในภายนอก หน้า 129 สิทธิเสรีภาพ 201 บริการสาธารณะ 186 – 187.
- दनัย เทียนพุด.(2537). กลยุทธ์การพัฒนาคคน : สิ่งทำทาคความสำเร็จของธุรกิจ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย