

แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย
ที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**Guidelines for Solving Problems in Thai Local Personnel Management Affecting
Local Government Organizations**

พัฒนภรณ์ แสนบุตร (Pattanaporn Sanbud)¹

วัลลภ พิริยวรรณะ (Wanlop Piriyawattana)²

ธีรวัชร พุ่มดารา (Theerawat Phumdara)³

ศิริยญา ศิริยณันท์ (Sirinya Siriyannun)⁴

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Master of Political Science (Politics and Government), Suan Sunandha Rajabhat University

² ดร., วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Dr., School of College of Politics and Governance, Suan Sunandha Rajabhat University

³ ดร., ประจําสาขาวิชารัฐศาสตร์ (การเมืองการปกครอง)

Dr., School of Political Science (Politics and Government), Suan Sunandha Rajabhat University

⁴ ดร., วิทยาลัยนวัตกรรมและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Dr., School of College of Innovation and Management, Suan Sunandha Rajabhat University

E-mail: s65563825004@ssru.ac.th

Received: 17 September 2024

Revised: 24 October 2024

Accepted: 17 December 2024

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางในการปัญหาการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นไทยที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นขาดเอกภาพมีความซ้ำซ้อนและไม่เป็นอิสระ ปัญหาด้านโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดโครงสร้างส่วนราชการที่ไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมอย่างแท้จริงต่อสภาพภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหา

กระบวนการสรรหาบุคลากร ที่มีการทุจริตและใช้ระบบอุปถัมภ์ ปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย ระเบียบกฎหมายอ่อน ไม่มีบทลงโทษที่จริงจัง ปัญหาการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีมากเกินไปทำให้เกิดการกลั่นแกล้ง และการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้บริหาร ปัญหาเหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางตรง และทางอ้อม นำไปสู่การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคล และวางแผนนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลอย่างถูกต้องเหมาะสมและให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติตามมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2566 - 2570) ของสำนักงาน กพ. ที่มุ่งเน้นการบริหารทรัพยากรบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของภาครัฐ ส่งเสริมการใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนากุศลกรให้มีความรู้ความสามารถให้หลากหลายด้าน พัฒนาทักษะการคิดวิเคราะห์เพื่อปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

ข้อสรุปของบทความนี้ คือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: บุคลากร, การบริหารทรัพยากรบุคคล, กระบวนการ, ศักยภาพ, ประสิทธิภาพ

Abstract

The main objective of This objective is to present Thai local human resource management problems that affect local government organizations. From the study, many problems were found, such as Problems with the structure of local personnel administration. There is a lack of unity, there is redundancy and independence, Structural problems within local government organizations. The organization of government agencies that doesn't take into account the reasons, necessity and true appropriateness of the internal conditions of local administrative organizations, Problems with the recruitment process. There is corruption and patronage, Problems with disciplinary procedures. The law is weak and there are no serious penalties, Problems in the use of human resource management powers by local administrators and affecting local government organizations both directly and indirectly. Leads to proposing guidelines for solving personnel management problems. and plan personnel management policies correctly and appropriately and in line with the guidelines for government manpower management measures (2023 - 2027) of the Office of the Civil Service Commission that focuses on human resource management in balance with the roles and missions of the government sector Promote the maximum use of available manpower. Develop personnel to have knowledge and abilities in various areas. Develop analytical thinking skills to adapt to changes.

The conclusion of this article is to amend the law and the human resource management process of local government organizations to be transparent and verifiable. To increase the potential of public services to the public effectively.

Keywords: Personnel, Human Resource Management, Process, Potential, Efficiency

บทนำ

การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันจะนิยมเรียกว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Management หรือ HRM) คือ กระบวนการจัดการเป้าหมายขององค์กรมาสร้างบุคลากรในองค์กร เพื่อบริหารจัดการให้เกิดผลสำเร็จร่วมกันของทั้งองค์กรและตัวบุคคล การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญ เพราะเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ หากขาดบุคลากรที่มีความสามารถและทักษะการทำงานที่ดี ก็ไม่สามารถขับเคลื่อนองค์กรประสบความสำเร็จได้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ จะต้องบริหารในทุกระดับตำแหน่ง เพื่อดำรงบุคลากรที่มีประสิทธิภาพให้คงอยู่กับองค์กรไปนานๆ เป้าหมายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ คือ สรรหาบุคลากรที่ดีและมีความรู้ความสามารถเข้ามาในองค์กร พัฒนาศักยภาพในด้านที่ยังเป็นจุดอ่อนและพัฒนาจุดแข็งให้ดียิ่งขึ้น รักษาบุคลากรให้อยู่กับองค์กร

บุคลากรท้องถิ่นเป็นทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนให้องค์กรประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง มีฝีมือ และทักษะการทำงานที่ดี ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ในทุกระดับตำแหน่ง เพื่อดำรงบุคลากรที่มีประสิทธิภาพให้คงอยู่กับองค์กรไปนาน ๆ ซึ่งในปัจจุบันโลกมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมากมาย ดังนั้น เราจะทำอย่างไรให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และทันต่อความต้องการของประชาชน ได้รับความพึงพอใจอย่างรวดเร็ว การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มีปัญหาอย่างไรบ้างในปัจจุบัน สาเหตุสำคัญของบทความนี้จะทำให้ทราบถึงปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มุ่งหวังให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐและการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารได้ใช้ศิลปะและกลยุทธ์ ในการดำเนินการสรรหา คัดเลือก และ บรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ให้ปฏิบัติงานในองค์กร ให้ความสนใจพัฒนาธรรมาภิบาลให้สมาชิกที่ปฏิบัติงานในองค์กรได้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถ มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน รวมถึงการแสวงหาวิธีการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรที่ต้องพึ่งพาจาก

การทำงานอาจด้วยเหตุอุปสรรคภาพ หรือเกียจคร้านหรือเหตุอื่นใดในงานให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ ในสังคม ได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีความสุข (พยอม วงศ์สารศรี, 2542, หน้า 5)

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ในด้านต่างๆ ตั้งแต่ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษ และการให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเป็นระบบที่ยึดถือหลักระบบ คุณธรรมและหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และสามารถบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิด ประโยชน์สูงสุด สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (มารดารัตน์ สุขสง่า, 2567)

สรุปโดยภาพรวมทรัพยากรมนุษย์ คือ สินทรัพย์ที่สร้างมูลค่าได้ เนื่องจากทุนมนุษย์ ประกอบด้วย ทักษะ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ การริเริ่มของปัจเจกบุคคลที่ไม่สามารถสัมผัสได้ทางกายภาพ แต่บุคคลนั้นสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับตนเอง องค์กร และสังคมได้ องค์กรจะต้องมีความ พร้อมในด้านบุคลากรเพื่อขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรสาธารณะให้เป็นตามเจตจำนงประชาชนในฐานะ เจ้าของอำนาจอธิปไตยที่มีตัวแทนมาจากการเลือกตั้ง และมีข้าราชการท้องถิ่นที่มาจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ หรือความชำนาญมีองค์ความรู้ในแต่ละด้านด้วยการคัดเลือก สรรหา รวมทั้งการโอนหรือย้ายอันเป็นกำลัง สำคัญ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายและตรงตามวัตถุประสงค์

กระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย

กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนั้น มีความคล้ายคลึงกับกระบวนการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการพลเรือน เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยนับแต่อดีตได้หยิบยืมหลักการ และแนวปฏิบัติในการกระบวนการบริหารงานบุคคลจากระบบข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ค่อนข้างมาก ผลจากการอบที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นผลให้กระบวนการบริหารงานบุคคล ท้องถิ่นในปัจจุบัน มีคุณลักษณะปรับเปลี่ยนไปจากเดิม ทั้งนี้เป็นผลมาจากหลักการว่าด้วยความเป็นอิสระ ทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหลักความเป็นอิสระทางการบริหารดังกล่าว จึงเป็นผล ให้อำนาจทางการบริหารในกระบวนการทางการบริหารงานบุคคล อยู่ที่ผู้บริหารขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น การใช้อำนาจในกระบวนการต่างๆ จึงมีองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคล เข้ามาร่วมใช้อำนาจดังกล่าวด้วย อีกทั้งยังมีสำนักงานขององค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคล ที่มีบทบาท สำคัญในมิติอื่น ๆ โดยเฉพาะทางด้านการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะของระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่น โดยรวม ฉะนั้น การที่เราจะเข้าใจถึงกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย จึงจำเป็นต้อง พิจารณาจากอำนาจหน้าที่และบทบาทของกลุ่มบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่ง ได้แก่ ผู้บริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกลาง การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และสำนักงานขององค์กรกลาง การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547, หน้า 51)

มาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2566 – 2570) และแนวทางปฏิบัติ

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 ได้มีมติเห็นชอบมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2566 - 2570) ตามที่คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เสนอซึ่งประกอบด้วย 2 มาตรการหลัก ได้แก่ (1) มาตรการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (2) มาตรการบริหารอัตรากำลังปกติ รวมทั้งแนวทางการนำมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำ มาตรการฉบับนี้ ฝ่ายเลขานุการร่วม คปร. ได้นำผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง และแนวโน้มสถานภาพกำลังคนภาครัฐในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ประกอบด้วยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ด้านประชากรและด้านแรงงานของประเทศ ภาพรวมของกำลังคนภาครัฐและงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ผลการดำเนินการตามมาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2562 - 2565) ในรอบที่ผ่านมา รวมทั้งผลการสำรวจความคิดเห็นจากส่วนราชการเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการบริหาร อัตรากำลังคนภาครัฐในอนาคตมุ่งเน้นการบริหารกำลังคนให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของภาครัฐ (สำนักพัฒนาระบบงานตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ., 2561, หน้า 7)

จากรายงานผลการวิเคราะห์ พบว่า ภารกิจที่มีความต้องการจำเป็นในระดับสูง คือ การจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของบุคลากรในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ปัญหาอุปสรรคในระดับบุคคลสูงที่สุด ได้แก่ การขาดระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ การขาดทักษะความสามารถในการปฏิบัติงาน และการขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ส่วนปัญหาในระดับหน่วยงานสูงสุด คือ บุคลากรในหน่วยงานมีไม่เพียงพอ อำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจน และงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหาร

สภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีความอิสระในการบริหารจัดการตามหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจแต่การบริหารงานบุคคลยังอยู่ภายใต้การควบคุมจัดการโดยรัฐบาลส่วนกลาง ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 251 บัญญัติไว้ว่า การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน หรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 14 บัญญัติไว้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลตามมาตรา 13 ให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้ สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น แต่ต้องอยู่ ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดตามมาตรา 17 และมาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ โอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด จากการศึกษาสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีคณะกรรมการ ดังนี้

- คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือ ก.ถ. มีอำนาจหน้าที่ กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสม แก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

- คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) มีอำนาจหน้าที่ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำหนดมาตรฐานทั่วไปต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานกำกับดูแล แนะนำและชี้แจงส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการ ฯลฯ การกำหนดมาตรฐานทั่วไปต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด

- คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก.จังหวัด) แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด) มีอำนาจหน้าที่ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการนั้น กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และ ประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ โอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ ข้าราชการองค์การ

บริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ การดำเนินการตามต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)

1.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

จากการศึกษางานวิจัย ผู้เขียนวิเคราะห์ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

1.1.1 เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของการบริหารงานบุคคล และข้าราชการผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนในการใช้อำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะ การวินิจฉัยของคณะกรรมการในเรื่องเดียวกัน แตกต่างกัน ทำให้มีหลายมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลการวินิจฉัยประเด็นปัญหา และให้ความเห็นชอบในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการดำเนินการ ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นกลาง การใช้อำนาจขาดความเข้าใจในระเบียบหลักเกณฑ์ ทำให้เกิดความผิดพลาดในการวินิจฉัย หรือไม่กล้าตัดสินใจ (ตระกูล มีชัย, 2561)

1.1.2 เกิดปัญหาการขาดการถ่วงดุล ในคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) แม้จะกำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมการ แต่ไม่มีผู้แทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ และมีส่วนได้ส่วนเสีย จากการกำหนดนโยบายมาตรการและวิธีการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยตรง นอกจากนี้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมาก ก็ไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการ และการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุรพงษ์ มาลี, 2554, หน้า 13)

1.1.3 การบริหารงานบุคคลขาดอิสระ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นหน่วยงานที่อยู่ใต้กระทรวงมหาดไทย ทำให้คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีอิสระ และไม่มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการกำหนดนโยบายมาตรการและวิธีการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมกับความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาส ให้ราชการบริหารส่วนกลางครอบงำการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้อง กับทิศทางการกระจายอำนาจการบริหารราชการ (สุรพงษ์ มาลี, 2554, หน้า 13)

สรุปปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ผู้เขียนมีความเห็นว่า โครงสร้างการบริหารทรัพยากรบุคคลขาดเอกภาพมีความซ้ำซ้อนและไม่เป็นอิสระ ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน

1.2 ผลกระทบด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ระบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนส่งผลให้เพิ่มกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การประชุมคณะกรรมการข้าราชการองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด) เมื่อมีมติแล้ว อบจ., เทศบาล และ อบต. จะต้องรายงานผลการออกคำสั่ง

ให้ทั้ง คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และ ก.จ.จ., ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด ทราบ ซึ่งเพิ่มกระบวนการทำงานในห้องักการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรฐานของหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ มีความสับสนเพราะเมื่อคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้ออกมาตรฐานกลางเพื่อบริหารงานบุคคลมาแล้วนั้น คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดจะต้องออกหลักเกณฑ์เพื่อบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานกลางส่งผลกระทบต่อการศึกษาใช้ระเบียบมาตรฐานต่อบุคลากรในองค์กร อีกทั้ง อบจ., เทศบาล และ อบต.ไม่สามารถใช้ระเบียบกฎหมายร่วมกันได้

2. ปัญหาด้านโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่ง ตามประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหมวด 2 ข้อ 4 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ และการกำหนดตำแหน่งโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และปริมาณงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายใตกรอบมาตรฐานทั่วไป คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด เพื่อให้การดำเนินการตามวรรคหนึ่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ และจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่งให้ เป็นไปตามแผนอัตรากำลังดังกล่าว แผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามกรอบมาตรฐาน ทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด

2.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น กระบวนการในการพิจารณาโครงสร้างส่วนราชการจึงเกิดปัญหาความล่าช้าในการจัดทำโครงสร้างส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างส่วนราชการที่ไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมอย่างแท้จริงต่อสภาพภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนาจในการให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นการพิจารณาตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ประกาศไว้อยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก บางแห่งยังขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ (ตระกูล มีชัย, 2561, หน้า จ)

กรณีศึกษากระบวนการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น พบว่าหน่วยงานมีความต้องการอัตรากำลังคนที่เพิ่มขึ้นซึ่งไม่สอดคล้องกับงบประมาณ และการตั้งงบประมาณสวนทางกับอัตรากำลังที่มีความต้องการเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการกิจเพิ่มขึ้นจำนวนมากทำให้เหตุผลของการอัตรากำลังยังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและหลักการที่ถูกต้อง ด้านคุณภาพของอัตรากำลัง ไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายทั้งหมด รายจ่ายด้านบุคลากรไม่มีแนวโน้มที่จะลดลง และ ส่วนราชการยังขาดการวัดและติดตามการประเมินความคุ้มค่าด้านบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ด้านอัตราค่าจ้างใหม่ ขาดผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและทักษะที่เหมาะสม เนื่องจากระบบราชการขาดแรงดึงดูดผู้สมัครที่เก่ง ดี มีแนวคิดใหม่และมีจิตสาธารณะ (ปริญญญา เหล่านายอ, 2566, หน้า 58)

สรุปปัญหาด้านโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ บางแห่งถูกจำกัดการเพิ่มบุคลากรจาก ปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลต้องไม่เกินร้อยละ 40 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35

2.2 ผลกระทบด้านโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการไม่ครอบคลุมตามภารกิจและหน้าที่ ส่งผลกระทบให้มีบุคลากรไม่เพียงพอหรือเพียงพอ และไม่สามารถปฏิบัติงานให้ทันตามกำหนดเวลา ปัญหาตำแหน่ง ก.กลาง ซึ่งใช้ระยะเวลานาน ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่มีทางเลือกต้องการบุคลากรมาทำงาน จำเป็นต้องเปิดกรอบใหม่โดยใช้เหตุผลว่าบุคลากรไม่เพียงพอ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ตำแหน่งที่ว่างนั้นถือโดย ก.กลาง และส่งผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคคล บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดภาระค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่น เกินกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้

3. ปัญหากระบวนการสรรหาบุคลากร

การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ใช้วิธีการสอบ แข่งขันหรือการคัดเลือก โดยดำเนินการในรูปคณะกรรมการและคำนึงถึงความเป็นธรรมและความเสมอภาค ในโอกาสแก่บุคคลที่มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้เหมาะสมกับตำแหน่งตามวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2544)

3.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านกระบวนการสรรหาบุคลากร

ปัญหาในกระบวนการสรรหา เช่น การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย มีการเรียกรับผลประโยชน์ซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง เช่น กรณีการสอบแข่งขัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในการสอบแข่งขัน และการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้จำนวนมาก โดยมีการเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือมีสัญญาต่างตอบแทน เพื่อให้ผู้สอบแข่งขันได้หรือเพื่อให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง เกิดระบบอุปถัมภ์ เป็นการสร้างอำนาจต่อรองที่ทำให้ผู้สมัครสอบ หรือผู้สอบแข่งขันได้ ต้องอยู่ในสภาพจำยอม มีเกณฑ์การวัดความรู้ความสามารถในการสอบแข่งขันแตกต่างกันในแต่ละหน่วยจัดสอบทำให้ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน หรือมีความรู้แตกต่างกันในตำแหน่งที่จัดสอบในตำแหน่งเดียวกัน ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ กรณีการสอบคัดเลือก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการโดยตรง ทำให้เกิดปัญหากระบวนการสอบคัดเลือกไม่มีมาตรฐานดีพอ หรือไม่มีหลักประกันได้ว่าได้ผู้มีความรู้

ความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงาน เกิดระบบอุปถัมภ์ มีการทุจริตในการสอบคัดเลือก ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน กรณีการคัดเลือก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการโดยตรงทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเพื่อเกิดประโยชน์กับพวกพ้องเป็นผู้ผ่านการคัดเลือก ทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเพื่อเกิดประโยชน์กับพวกพ้องเป็นผู้ผ่านการคัดเลือก มีการต่อรองและสร้างอิทธิพลที่ทำให้ข้าราชการที่ตั้งในการปฏิบัติงานอยู่ในภาวะจำยอม หรือมีอาจขัดขึ้นได้เพื่อให้ได้รับการคัดเลือก (ตระกูล มีชัย, 2561, หน้า จ-ฉ)

การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 8/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2560 ระบุว่า ในปัจจุบันปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการย้าย รวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์ นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วน ท้องถิ่น และกลุ่มผู้นำชุมชนในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจได้ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเร่งด่วนเพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้คณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยในการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องยังคงเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้มีมาตรฐานและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของระบบคุณธรรม ตลอดจนสามารถเยียวยาแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ ท้องถิ่น ความสงบเรียบร้อยในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ไม่เป็นไปตามหลักการแนวทางการกระจายอำนาจส่งผลกระทบทำให้ผู้ที่อยู่ระหว่างการสอบสวนไม่ได้รับคำตอบแทน ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน ไม่มีความก้าวหน้า

นายวรภพ วิริยะโรจน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะ เสนอให้ยกเลิกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560 โดยมีสาระสำคัญของร่างฯ คือ การคืนอำนาจการสอบคัดเลือกบุคลากรท้องถิ่นกลับไปให้ท้องถิ่น เพราะถึงแม้ว่าการรวบรวมอำนาจมาที่ส่วนกลาง แต่ยังพบปัญหาการทุจริตและใช้ระบบอุปถัมภ์ไม่แตกต่างกัน เพราะปัญหาทุจริตที่เกิดขึ้นในการสอบแข่งขันคัดเลือคนั้น ไม่ได้อยู่ที่ว่าท้องถิ่นเป็นคนทำหรือส่วนกลางเป็นคนทำแต่อยู่ที่มาตรฐานในการจัดสอบแข่งขัน ว่ามีความโปร่งใส และตรวจสอบได้อย่างชัดเจนหรือไม่ (บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8 (สมัย) ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2567)

จากปัญหาดังกล่าว จึงได้การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ภาติเครือข่ายการป้องกันต่อต้าน และปราบปรามการทุจริตการสอบแข่งขันท้องถิ่น เพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2567 ระหว่าง 5 หน่วยงาน ประกอบด้วย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และคณะกรรมการกลางการสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (ไทยรัฐออนไลน์, 2567)

สรุปปัญหากระบวนการสรรหาบุคลากร ผู้เขียนมีความเห็นว่า การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย มีการเรียกรับผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง และเป็นปัญหาที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าไม่มี เพราะปรากฏให้เห็นในข่าวและสื่อต่างๆ อยู่บ่อยครั้ง และเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงแก้ไขปัญหาโดยการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม แต่ปัจจุบันยังพบปัญหาการทุจริตและใช้ระบบอุปถัมภ์ไม่แตกต่างกัน เพราะปัญหาอยู่ที่มาตรฐานในการจัดสอบแข่งขัน ที่ไม่มีความโปร่งใส จึงเป็นการแก้ไขปัญหที่ไม่ตรงจุด และส่วนกลางดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขันล่าช้า ทำให้ขาดบุคลากรท้องถิ่น และกระทบกับการบริการสาธารณะแก่ประชาชน

3.2 ผลกระทบด้านกระบวนการสรรหาบุคลากร

การสรรหาบุคลากรของ ก.กลาง ล่าช้าส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงานและใช้งานบุคลากรไม่ตรงตามความรู้ความสามารถบางตำแหน่งมีผู้สอบผ่านน้อย บางตำแหน่งไม่มีผู้สอบผ่าน ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลถูกแทรกแซงจากทั้งภายในและภายนอกการทุจริตของเจ้าหน้าที่สรรหาบุคลากรที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บุคลากรที่ไม่ได้คุณภาพเข้ามาปฏิบัติงานและสร้างความเสียหายให้องค์กรและประชาชน

4. ปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานงานบุคคลทั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ โดยได้มีประกาศกำหนดมาตรฐานกลางในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้มีประกาศการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย มีผลทำให้การดำเนินทางวินัยกับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะถูกพิจารณาและลงโทษจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด

4.1 การวิเคราะห์ปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย

จากการศึกษางานวิจัย ผู้เขียนวิเคราะห์ปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย ดังนี้

4.1.1 ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้และมีประสบการณ์ในการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวน ทำให้หาบุคคลมาทำหน้าที่กรรมการสอบสวนยากและไม่มีผู้สมัครใจหรืออยากทำหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวน ผู้บริหารมีอำนาจมากเกินไปในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการโดยสมบูรณ์ เป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ (ตระกูล มีชัย, 2561, หน้า ๗)

4.1.2 ปัญหาการดำเนินการข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น แต่เดิมการดำเนินการทางวินัยจะใช้ประกาศ ก.จ.จ. เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 ข้อ 28 ระบุว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็น ความผิดวินัยอย่าง แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วเว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินการสืบสวนได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ การดำเนินการทางวินัยนายองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ หากพ้นระยะเวลา ดังกล่าวจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนมิได้ และประกาศ ก.จ.จ. เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ข้อ 28 วรรคหนึ่งความว่า นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินการสอบสวนหรือพิจารณาเสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ โดยต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ และต้องสั่งลงโทษภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

สรุปปัญหาการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น ที่กระทำความผิดวินัยร้ายแรง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระยะเวลาการสั่งลงโทษมีเวลาน้อยเกินไป เพราะการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่ล่าช้าทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษทางวินัยอย่างจริงจัง ผู้เขียนขอยกตัวอย่าง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ของอดีตข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด แห่งหนึ่ง ซึ่งภายหลังจากที่ผู้นั้นได้ออกจากราชการไปแล้วเกินสามปี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ให้ความเห็นสรุปว่า “อำนาจของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษแก่อดีตข้าราชการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีดังกล่าวต้องพิจารณาตามข้อ 28 วรรคหนึ่ง แห่งประกาศ ก.จ.จ. เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2558 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ซึ่งบทบัญญัติที่ใช้บังคับในภายหลังและมีผลเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหามากกว่าบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะกระทำความผิด โดยได้มีการกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการสั่งลงโทษทางวินัย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องสั่งลงโทษ

ภายในสามปีนับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ เมื่อข้าราชการรายดังกล่าวออกจากราชการไปแล้วนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยบุคคลดังกล่าว” (บันทึกการประชุม ก.จ. ครั้งที่ 9/2564 ลงวันที่ 23 กันยายน 2564)

4.2 ผลกระทบปัญหาด้านการดำเนินการทางวินัย

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม เช่น การใช้ดุลพินิจและความรู้สึกของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการพิจารณาว่าความผิด ความเสียหาย ความร้ายแรง ซึ่งขัดกับหลักนิติธรรม โดยการดำเนินการทางวินัยต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านกฎหมายเพื่อเป็นคณะกรรมการสอบสวน แต่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งใช้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในองค์กรมาทำหน้าที่กรรมการสอบสวน และผู้บริหารมีอำนาจมากเกินไปในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษข้าราชการโดยสมบูรณ์ อาจเป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้

การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดทางวินัย ตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเงื่อนไขกำหนดเวลาทำให้เป็นช่องว่างให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นกระทำความผิด เพราะเมื่อทราบว่าจะมีการดำเนินการทางวินัยผู้กระทำความผิดจะลาออกจากราชการเพราะเชื่อว่าการดำเนินการของหน่วยงานรัฐล่าช้าทำให้เมื่อครบระยะเวลาสามปีผู้บังคับบัญชาจะไม่สามารถออกคำสั่งดำเนินการลงโทษวินัยร้ายแรงได้ (ปลดออก, ไล่ออก) โทษดังกล่าวส่งผลต่อการรับบำนาญและบำเหน็จดำรงชีพ หากมีการลงโทษวินัยร้ายแรงให้ไล่ออก ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นผู้กระทำความผิดจะไม่มีสิทธิได้รับบำนาญและบำเหน็จดำรงชีพและเป็นช่องว่างให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษ ส่งผลให้องค์กรเกิดความเสียหาย และประชาชนเสียผลประโยชน์

5. ปัญหาการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือ การอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้ข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน

5.1 การวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือ การอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มักนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ผิด เช่น การกลั่นแกล้ง การประพฤติดื้อข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เกิดความขัดข้องใจ ระบบอุปถัมภ์ ผังรากลึกในกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการสอบบรรจุ การเลื่อนขั้น และการเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้ยังขาดระบบและกลไกที่จะจำกัดหรือดีกรอบการใช้ อำนาจดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะการดำเนินการทางวินัยมักใช้บังคับกับข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นแต่ฝ่ายเดียว ขณะที่การตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปตามหลักของการตรวจสอบด้วยกฎหมายอื่น และ มักมีการอ้าง ความชอบธรรมจากการได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งมาตรการการลงโทษคือประชาชนไม่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ให้ในครั้งต่อไป (สุรพงษ์ มาลี, 2554, หน้า 16)

5.2 ผลกระทบปัญหาการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมากเกินไป เช่น การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้น เงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ฯลฯ ทำให้เกิดการกลั่นแกล้ง การใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้บริหารส่งผลให้ท้องถิ่นได้บุคคลไม่มีคุณภาพ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพบุคลากรท้องถิ่นที่ ก.กลาง ดำเนินการกำหนดแนวทางการเลื่อนตำแหน่งโดยผู้บริหารท้องถิ่น ผ่านกลไกการสอบประเมิน ผลงาน กำหนดให้มีการทดสอบ ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานที่ไม่สามารถก้าวหน้าตามความ ชำนาญเฉพาะด้าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาน์วัศ เสนพงศ์ ได้ให้ความเห็นว่า ปัญหาสายการบังคับบัญชาของ พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องขึ้นตรงต่อ ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และมักเกิดปัญหาความขัดแย้งเกิดคดีความ ทำให้เสียโอกาส ความก้าวหน้าในอาชีพและไม่เกิดความมั่นคงในอาชีพ (เชาน์วัศ เสนพงศ์, 2559)

ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาปัญหาในการบริหารงานบุคคล มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และข้าราชการท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ จากการบริหารงานบุคคลในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ปรับปรุงอำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลาง ให้มีความชัดเจนมีความอิสระในการบริหาร อย่างเช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) และให้อยู่ภายใต้การดูแลของข้าราชการท้องถิ่น เช่นเดียวกัน การกำหนดให้องค์กรกลางการบริหารบุคคลของพนักงานส่วน ท้องถิ่นมีมาตรฐาน มีความเป็นอิสระปลอดจากการครอบงำของกระทรวงมหาดไทย และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นองค์กร ที่ยึดมั่นในระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง

โครงการเวทีท้องถิ่น ครั้งที่ 3/2550 โดยสถาบันพระปกเกล้า ได้ให้ข้อเสนอว่า องค์กรกลางควรมีเพียงองค์กรเดียว เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการกำหนดมาตรฐาน และมีมาตรฐานการปฏิบัติเดียวกันหมดทั้งประเทศ และเพื่อให้กระบวนการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นภายในองค์กรเดียวกันหรือระหว่างองค์กรเป็นไปอย่างคล่องตัว หากแต่การมีองค์กรกลางเพียงองค์กรเดียวนั้นควรคำนึงถึงตัวองค์กรว่าจะมีขนาดใหญ่โตเพียงใด คนที่ปฏิบัติงานจำนวนเท่าไร ที่สามารถรองรับการดูแลและพัฒนาข้าราชการและลูกจ้างท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อให้การบรรจุ โยกย้าย แต่งตั้ง กระบวนการต่างๆเป็นไปอย่างเป็นธรรม มีความคล่องตัว และตัวองค์กรเองต้องสามารถกำหนดมาตรฐานแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมีความชัดเจน ไม่ต้องมีการตีความ

2. การแก้ไขปัญหาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแก้ไขปัญหาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารควรรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อกำหนดโครงสร้างภายในให้ถูกต้อง การขอใช้บัญชีการสอบแข่งขันจากส่วนกลางเมื่อตำแหน่งที่ส่วนกลางเปิดสอบหมดบัญชีไปแล้ว ควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถโอนย้ายได้อย่างอิสระ เพราะเมื่อมีการโอนย้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานให้ส่วนกลางรับทราบอยู่แล้ว เป็นการลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาระค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ว่าเกินกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้ ควรจำกัดขอบเขตของแต่ละพื้นที่ เพื่อจำกัดการสรรหาบุคลากรที่เกินความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่ไม่เพียงพอเนื่องจากข้อจำกัดด้านภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่นเดียวกับ อากร พงศ์สกุล ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาว่า ควรจะเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะแต่ละท้องถิ่นก็มีความต้องการ หรือปัญหาที่แตกต่างกัน การที่ถูกจำกัดในด้านการบริหารงานบุคคล ย่อมส่งผลให้ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (อากร พงศ์สกุล, 2561) และผู้ช่วยศาสตราจารย์เชาวน์วิศ เสนพงศ์ ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาว่า การกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงรายได้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นฐานในการคำนวณ ร้อยละ 40 มิใช่ นำเอางบประมาณประจำปีมาเป็นฐานซึ่งไม่

เป็นการสะท้อนและบ่งบอกสถานะแท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะทำให้การสรรหานุเคราะห์มาปฏิบัติหน้าที่ได้สอดคล้องกับภารกิจและ อำนาจหน้าที่ (เชาณวัศ เสนพงศ์,2559)

3. การแก้ไขปัญหากระบวนการสรรหานุเคราะห์

การสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก และการคัดเลือก หลายหน่วยงานเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่เป็นเพียงหลักการเท่านั้น ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง ผู้เขียนขอเสนอแนวทางที่พอจะเป็นไปได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่จะสอบผ่าน ภาควิชาความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ของ สำนักงาน ก.พ. เข้าสอบภาควิชาความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) เนื่องจากสำนักงาน ก.พ. ได้รับการยอมรับในความโปร่งใส โดยการสอบแข่งขันท้องถิ่นในภาควิชาความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่ง (ภาค ข) และภาควิชาความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ให้คณะกรรมการกลาง การสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (กสอ.) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสรรหา

การบรรจุแต่งตั้ง และการโอนย้าย ที่มีการเรียกรับผลประโยชน์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายแห่ง ผู้เขียนได้ศึกษาเรื่อง การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักทวง และพฤติกรรมการทำความผิด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พบกรณี เรียกรับเงิน หรือ ประโยชน์อื่นใดจากผู้อื่นเพื่อแลกกับการเข้าเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการบรรจุ แต่งตั้งเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 ราย ซึ่งการจะแก้ไขปัญหาการทุจริตและ ประพฤติมิชอบให้ประสบความสำเร็จจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น) ที่จะต้องนำกรอบ คุณธรรมจริยธรรมมาเป็นพื้นฐานการดำเนินงาน ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง ควบคุมดูแลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับ ของทางราชการ รวมทั้งการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยเคร่งครัด (กรมส่งเสริมการปกครองส่วน ท้องถิ่น,2559)

4. การแก้ไขปัญหาการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ต้องมีการแยกคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงทางวินัย และ คณะกรรมการสอบสวนวินัย อย่างชัดเจนไม่ควรใช้บุคคลเดิมทั้ง 2 คณะเพื่อไม่ให้ เกิดการชักจูงให้เกิดความเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และควรวางตัวเป็นกลาง เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความ เป็นธรรม และได้รับการลงโทษที่เหมาะสม เช่นเดียวกับ ปิยวรรณ พักเจริญ ได้เสนอแนวทางการแก้ไข ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย กฎหมายทั้งสองฉบับนั้นยังไม่มีคำนิยาม และหลักการในการพิจารณาการกระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงเอาไว้ อย่างชัดเจน มีเพียงการวางหลักอย่างกว้าง ๆ ไว้จึงเป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้บังคับบัญชาอาจกระทำการโดย ไม่สุจริตได้ ซึ่งส่งผลเสียแก่พนักงานเทศบาลที่กระทำความผิด (ปิยวรรณ พักเจริญ, 2562)

การมีส่วนได้เสียในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยต่อพนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัย ควรที่จะวางตัวเป็นกลาง ในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณา ซึ่งจะต้องมีบทบาทในการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจึงอาจเกิดเป็นปัญหาในเรื่องการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องและไม่ควรกำหนดระยะเวลาการลงโทษเพราะผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษไม่ว่าเวลาจะผ่านล่วงเลยไปเท่าใดความผิดมีอาจลบล้างได้

5. การแก้ไขปัญหาอำนาจการบริหารงานบุคคลของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ควรให้อำนาจด้านการบริหารงานบุคคลอย่างจำกัด ให้เป็นไปตามหลักการของระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้มีคณะกรรมการท้องถิ่นที่มาจากประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เพื่อเป็นการถ่วงดุลบทบาทรับผิดชอบ และควรกระจายอำนาจในการเสนอให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรนั้นด้วย แทนการให้อำนาจแก่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองเพียงอย่างเดียว เพื่อการถ่วงดุลอำนาจกันและกัน

สรุปข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ นั้นมีความเห็นว่า ควรรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกระดับ โดยเฉพาะข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ปฏิบัติงาน นำทั้งข้อดีและข้อเสียของกฎหมายมาวิเคราะห์แนวทางที่ดีกว่า กระบวนการบริหารงานบุคคล ไม่ควรให้อำนาจผู้บริหาร เพราะข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจะได้มีอิสระในการปฏิบัติงานโดยไม่กลัวการกลั่นแกล้ง ให้หน่วยงานความมั่นคงหรือหน่วยงานปราบปรามการทุจริต เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการสรรหา ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งสายงานผู้ปฏิบัติและสายงานผู้บริหาร และกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดให้มีความร้ายแรงมากขึ้น เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่คนรุ่นหลัง พึงทบทวนระบบคุณธรรมให้คนดี คนเก่งได้เติบโตในระบบราชการ

องค์ความรู้ใหม่ที่ได้รับ

1. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ที่มีความเป็นอิสระมากขึ้นจากการอยู่ภายใต้การดูแลของข้าราชการท้องถิ่น เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพร.) ให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และการบริหารจัดการกำลังคนเกิดความสมดุลกับบทบาทภารกิจของท้องถิ่น

2. การกำหนดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามแนวนโยบาย และแนวทางการบริหารอัตรากำลังคนภาครัฐในอนาคต ซึ่งมุ่งเน้นการบริหาร ควบคุม เพิ่มอัตรากำลังท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสม และส่งเสริมส่วนราชการให้ใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนาศักยภาพภาครัฐทุกประเภทให้มีความรู้ความสามารถสูง

3. การสรรหาบุคลากรท้องถิ่น มีการใช้ระบบอุปถัมภ์และมีการเรียกรับผลประโยชน์ในการรับคนเข้าทำงานอยู่เสมอ ดังนั้น ให้มีการปรับปรุงวิธีการการบริหารงานบุคคล ให้อยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมเพื่อประโยชน์ของทางราชการ บันทึกเหตุผลในการใช้ดุลพินิจเป็นลายลักษณ์อักษรและเปิดเผยต่อประชาชนได้รับทราบ

4. การดำเนินการทางวินัย โทษความรุนแรงของกฎหมายต่ำ ทำให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นเห็นช่องว่างในการตัดสินใจกระทำความผิด ดังนั้นการทำให้ข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นเกรงกลัวกฎหมายต้องมีการลงโทษที่รุนแรงขึ้น

5. อำนาจการบริหารงานบุคคล ระหว่างข้าราชการการเมือง และข้าราชการฝ่ายประจำ ต้องถ่วงดุลซึ่งกันและกันหากอำนาจการเมืองมากเกินไปจะทำให้ข้าราชการขาดความเป็นอิสระ และเกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์

รายการอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2559). การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักทวง และพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กองตรวจสอบระบบการเงินบัญชีท้องถิ่น.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2564). รายงานผลการวิเคราะห์การดำเนินงานตามภารกิจ. วันที่ค้นข้อมูล 1 มิถุนายน 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.dla.go.th/servlet/EbookServlet?mode=read&ebookColum=6182#/page/1>

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด. (2562, กรกฎาคม 4). ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2562. ฉบับที่ 2 ข้อ 28.

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2544, มิถุนายน 25). ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (2560, 21 กุมภาพันธ์). การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น. 8/2560.

ตระกูล มีชัย. (2561). ปัญหาและแนวทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ไทยรัฐออนไลน์. (2567). มท. ลงนาม 5 หน่วยงาน ด้าน โกงสอบ ขรก.ท้องถิ่น หลังกระแสข่าวรับสินบน. วันที่ค้นข้อมูล 20 มิถุนายน 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/2758366>

ปิยวรรณ พิกเจริญ. (2562). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ศึกษากรณีประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

ปริญญา เหล่านายอ. (2566). แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ภูมิศึกษองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น. ใน ประจักษ์ แซ่เอ็ง (บ.ก.), วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 13(2), 58.

เชนวิศ สอนพงศ์. (2559). ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

พยอม วงศ์สารศรี. (2542). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 18 พฤศจิกายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก.

มารดารัตน์ สุขสง่า. (2567). การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น. วันที่ค้นข้อมูล 20 มิถุนายน 2567, เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น&action=edit>

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (มาตรา 251). (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 75.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น. นนทบุรี: ธรรมดาเพรส.

สุรพงษ์ มาลี. (2554). บทวิเคราะห์ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. กรุงเทพฯ: เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.

สำนักพัฒนาระบบงานตำแหน่งและค่าตอบแทน (สำนักงาน ก.พ.). (2566). มาตรการบริหารจัดการกำลังคนภาครัฐ (พ.ศ. 2566 - 2570) และแนวทางปฏิบัติ. นนทบุรี: กลุ่มโรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการ (สำนักงาน ก.พ.).

อากร พงศ์สกุล. (2561). แนวทางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เมืองและมหานครของไทยภูมิศึกษา: กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา และ เทศบาลตำบลบางพระ. การนำเสนอโครงการประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานระดับชาติของนักศึกษา ด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 1/2561 วันที่ 15 กันยายน 2561 ณ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.