



หมวดที่ 4

องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่ 4

เรื่อง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๔ องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่ ๔ เรื่อง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๕๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๔-๑๓๕-๓

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๔ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๔๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน อาจารย์วสันต์ เหลืองประภัสร์

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์
แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
โทร. ๐-๒๔๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๔๓๔-๘๗๐๕



คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล



4. องค์การบริหารส่วนตำบล
5. กรุงเทพมหานคร
6. เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ

หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
2. ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การคลังท้องถิ่น
4. **การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**
5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษาทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นริติ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1 ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	3
1.1 คุณลักษณะพื้นฐานของระบบการบริหารงานบุคคลและบุคลากรส่วนท้องถิ่น	3
1.2 แนวคิดพื้นฐานในการจัดระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	5
1.3 รูปแบบของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	9
2 ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย	26
2.1 ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีต	29
2.2 ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน	33
3 องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย	37
3.1 องค์กรประกอบภายในขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	38
3.2 บทบาทและความสัมพันธ์ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	46
4 กระบวนการในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย	51
4.1 ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	52
4.2 องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	60
4.3 สำนักงานขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	63
5 ปัญหาและแนวโน้มในอนาคต	66
5.1 ประเด็นปัญหาในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย	67
5.2 แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	74
6 เอกสารอ่านเพิ่มเติม	76



สารบัญตารางและแผนภาพ

	หน้า
ตารางที่ 1	28
จำนวนบุคลากรส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภท	
ตารางที่ 2	39
แสดงองค์ประกอบภายในของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	
ตารางที่ 3	40
แสดงองค์ประกอบภายในของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น	
ตารางที่ 4	42
แสดงองค์ประกอบภายในของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด)	
แผนภาพที่ 1	50
แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญยิ่งในระบบการปกครองท้องถิ่นด้วยเหตุผลสองประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงระดับของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด ขณะที่ในอีกด้านหนึ่ง ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีขีดความสามารถเพียงใด ทั้งนี้ พิจารณาจากศักยภาพของบุคลากรเป็นสำคัญ ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้โดยอิสระ ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ก็จำเป็นต้องมีระบบบริหารงานบุคคลที่ดีและมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

จากที่กล่าวมา จึงมีความจำเป็นที่เราจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ ทั้งในด้านแนวคิด โครงสร้าง ระบบ และ

กระบวนการ ตลอดจนสภาพปัญหาและแนวโน้มในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยเป็นการเฉพาะ สำหรับเนื้อหาที่จะได้นำเสนอในที่นี้นั้น จะแยกการนำเสนอออกเป็น 6 ประเด็นดังต่อไปนี้

หนึ่ง ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จะนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดและการจัดระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่สำคัญๆ และปรากฏใช้กันอยู่โดยทั่วไปว่ามีกรอบแนวคิดและการจัดระบบในรูปแบบอะไรบ้าง

สอง ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย จะนำเสนอให้เห็นถึงพัฒนาการ และคุณลักษณะของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยในสมัยปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สาม องค์การกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย จะนำเสนอเกี่ยวกับองค์การกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยว่า มีการจัดโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ประการใด และมีความสำคัญอย่างไรต่อการจัดระบบและสร้างแบบแผนในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย

สี่ กระบวนการในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย จะนำเสนอถึงกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคลที่สำคัญๆ เช่น การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทน เป็นต้น เพื่อให้เห็นถึงวิธีการ และระเบียบปฏิบัติในแต่ละกระบวนการ

ห้า ปัญหาและแนวโน้มในอนาคต จะนำเสนอสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและประเด็นปัญหาที่มีการกล่าวถึงโดยทั่วไป ตลอดจนแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ ที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน

และ **หก เอกสารอ่านเพิ่มเติม** จะนำเสนอและแนะนำรายชื่อเอกสารต่างๆ เพื่อประกอบการทำความเข้าใจ และค้นคว้าเพิ่มเติม

1 ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ในการทำความเข้าใจถึงกระบวนการในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราคงจะมีได้ภาพที่สมบูรณ์หากเรากล่าวถึงแต่เพียงผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น เนื่องจากในระดับปฏิบัติการยังมีกลุ่มบุคคลอีกจำนวนหนึ่งซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อความสามารถในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มบุคคลที่กล่าวถึงนี้ ได้แก่ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับนโยบายและงานประจำวันต่างๆ อีกทั้งยังก่อปรด้วยบุคคลที่หลากหลายทั้งในด้านบทบาทและความชำนาญทางวิชาชีพ กลุ่มคนเหล่านี้จึงมีตั้งแต่ต้นกบริหาร นักวางแผน นักการบัญชี ครู อาจารย์ พนักงานขับรถ พนักงานเก็บขยะ วิศวกร พนักงานทำความสะอาด ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ การจะเข้าใจถึงธรรมชาติและคุณลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องเข้าไปศึกษาและทำความเข้าใจ “โลก” ของกลุ่มบุคคลเหล่านี้

1.1 คุณลักษณะพื้นฐานของระบบการบริหารงานบุคคลและบุคลากรส่วนท้องถิ่น

อนึ่ง ก่อนที่เราจะเริ่มทำความเข้าใจถึงมิติต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคลของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราก็จำเป็นต้องตอบคำถามพื้นฐานสำคัญในเบื้องต้นเสียก่อน นั่นคือ ธรรมชาติของระบบการบริหารงานบุคคลและบุคลากร “ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้นเป็นเช่นไร มีความคล้ายคลึงหรือมีความแตกต่างจากระบบการบริหารงานบุคคลและบุคลากร “ภายในส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ” อย่างไร? เพราะหากคำถามเหล่านี้ไม่นัยสำคัญ อาจทำให้เราเข้าใจไปว่า ธรรมชาติและคุณลักษณะ ของระบบการบริหารงานบุคคลและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นเช่นเดียวกันกับที่ปรากฏในภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ (เช่น ข้าราชการ

ในระบบบริหารราชการส่วนกลาง พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือบุคลากรในองค์การมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ เป็นต้น) ซึ่งนั่นก็จะทำให้เราไม่มีความจำเป็นจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องนี้ไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม ในที่นี้เห็นว่า สังคมของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ปรากฏคุณลักษณะเฉพาะบางประการ ที่ทำให้ธรรมชาติและคุณลักษณะพื้นฐานมีความแตกต่างจากบุคลากรในองค์กรอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก บุคลากรส่วนท้องถิ่นนั้นโดยพื้นฐานแล้ว ถือเป็นทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งมีสถานภาพในเชิงสถาบัน ลักษณะทางโครงสร้าง และบทบาทที่แตกต่างจากองค์กรภาครัฐอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขในการทำงานของบุคลากรส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะเฉพาะของตนเองที่ไม่เหมือนกับข้าราชการส่วนกลาง หรือบุคลากรภาครัฐในส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่เป็นแต่เพียงองค์กรทางการบริหารที่จะต้องดำเนินการกิจต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่านั้น หากแต่ยังเป็นองค์กรทางการเมืองที่ต้องมุ่งตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนภายในเขตชุมชนท้องถิ่นของตนเองด้วย

ประการที่สอง แม้ว่าบุคลากรส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะของงานและเงื่อนไขในการทำงานบางด้านที่คล้ายคลึงกับบุคลากรในภาคเอกชน แต่โดยพื้นฐานแล้วบุคลากรเหล่านี้ยังคงถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่ทำงานในพื้นที่ “สาธารณะ” นั่นคือ ลักษณะของงานจะครอบคลุมและกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมส่วนรวม ข้อกำหนดและเงื่อนไขในการประพฤติปฏิบัติของบุคลากรส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความแตกต่างจากบุคลากรในภาคเอกชนโดยทั่วไป ดังที่เราสามารถเห็นได้ว่า บุคลากรส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีระบบวินัยเป็นของตนเองซึ่งมีข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ มากกว่าบุคลากรในภาคเอกชน

กล่าวโดยสรุป บุคลากรส่วนท้องถิ่นนั้น ในด้านหนึ่งจะมีความแตกต่างจากบุคลากรในภาคเอกชนในด้านสถานภาพที่ถือว่าเป็นบุคลากรที่ทำงานในภาคสาธารณะเช่นเดียวกันกับบุคลากรภาครัฐอื่นๆ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็ถือว่าเป็นบุคลากรภาครัฐที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะของตนเองเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองที่มีลักษณะทางโครงสร้างบทบาท และขอบข่ายภารกิจหน้าที่ที่ต่างจากองค์กรภาครัฐอื่นจึงเป็นผลให้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมในการทำงานของบุคลากรภายในองค์กรของตนแตกต่างตามไปด้วย

1.2 แนวคิดพื้นฐานในการจัดระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

เมื่อเราพอจะมองเห็นแล้วว่า บุคลากรในภาคท้องถิ่นนั้นมีคุณลักษณะเฉพาะของตนเอง คำถามสำคัญในประการถัดมาก็คือ ระบบที่ใช้ในการบริหารจัดการกับบุคลากรส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเช่นไร ซึ่งหากเราสำรวจถึงระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในประเทศต่างๆ ก็จะพบว่า การจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคลากรส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากความแตกต่างในแนวคิดพื้นฐานในการจัดระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 2 ประการ ได้แก่ แนวคิดในเรื่องสถานภาพของความเป็นนายจ้าง และแนวคิดในเรื่องการสร้างความเป็นเอกภาพในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) สถานภาพของความเป็นนายจ้าง

แนวคิดเรื่องนี้เกิดมาจากคำถามสำคัญที่ว่า ใครคือนายจ้าง (employer) ของบุคลากรส่วนท้องถิ่น เรื่องนี้ถือเป็นข้อกำหนดพื้นฐานที่สำคัญต่อระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาว่า อำนาจในฐานะนายจ้างนั้นอยู่ที่ใคร เนื่องจากบุคลากรส่วนท้องถิ่นถือว่าอยู่ในฐานะ “ผู้ถูกจ้าง” (employees) แต่ในส่วนของผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างนั้นกลับปรากฏความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ

ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ ได้แก่ รัฐเป็นผู้ว่าจ้าง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “แต่ละแห่ง” เป็นผู้ว่าจ้าง ความแตกต่างเรื่องอำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างนี้ สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเรื่องระดับของการกระจายอำนาจในประเทศหนึ่งๆ และมีผลอย่างสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ในกรณีแรก “รัฐเป็นผู้ว่าจ้าง” หมายความว่า บุคลากรภายในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ อยู่ภายใต้อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างโดยรัฐซึ่งถือว่า บุคลากรเหล่านี้ไม่ว่าจะทำงานอยู่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดก็ตาม ก็นับว่าเป็นบุคลากรของรัฐหรือข้าราชการแห่งรัฐ เพียงแต่มีหน้าที่ลงไปปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ถือว่าเป็นบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ ที่ตนปฏิบัติงานอยู่ ลักษณะเช่นนี้จะปรากฏในประเทศที่มีระดับของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ต่ำ ซึ่งรัฐโดยรัฐบาลส่วนกลางยังคงควบคุมและแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด รวมถึงระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงถือว่าบุคลากรส่วนท้องถิ่นเหล่านี้เป็นบุคลากรของตนเอง ทำให้การจัดโครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคล ทั้งในเรื่องการสรรหาและว่าจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดค่าตอบแทน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายถ่ายโอน ระบบวินัยและการลงโทษ ฯลฯ เหล่านี้ ล้วนอยู่ภายใต้อำนาจและข้อกำหนดต่างๆ จากส่วนกลาง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจดังกล่าวในระดับที่ต่ำมาก

ในกรณีที่สอง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ว่าจ้าง” หมายความว่า อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลต่างๆ จะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยถือว่า บุคลากรส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดก็ตาม ถือว่าเป็นบุคลากรหรือผู้ถูกจ้าง

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ ลักษณะเช่นนี้ จะปรากฏในประเทศที่มีการกระจายอำนาจในระดับที่สูงกว่าในกรณีแรก และเห็นถึงความสำคัญของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งถือว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีบุคลากรเป็นของตนเองในการดำเนินการกิจหน้าที่ต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการบุคลากรของตนเอง

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันเราพบว่า ในประเทศประชาธิปไตยที่มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองก็มักจะมีการวางข้อกำหนดพื้นฐานเอาไว้โดยถือว่า อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ระบบที่ถือว่ารัฐเป็นผู้ว่าจ้างมักจะพบแต่ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจยังเป็นไปอย่างจำกัดมากๆ เท่านั้น แต่กระนั้นก็ได้หมายความว่า ประเทศที่ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ว่าจ้างนั้นจะมีลักษณะของการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกันกับในภาคเอกชน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถบริหารจัดการบุคลากรของตนเองได้โดยอิสระและอยู่ภายใต้เงื่อนไขการจ้างงานของตนเองโดยแท้ เนื่องจากอำนาจในเรื่องนี้ถือเป็นเพียง หลักการที่จะประกันความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลส่วนกลางยังคงสามารถแทรกแซงและวางข้อกำหนดบางประการในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้อยู่ แต่มีข้อเหตุผลเพื่อการควบคุม หากแต่เป็นเหตุผลในเรื่องของการสร้างศักยภาพทางการบริหารมากกว่า รวมถึงการทำให้ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้นมีแบบแผน มาตรฐาน และ ความเป็นธรรม ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับอีกแนวคิดหนึ่งที่จะได้กล่าวต่อไป นั่นคือ การสร้างความเป็นเอกภาพในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2) การสร้างความเป็นเอกภาพในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ที่มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง จะถือว่า อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างนั้นได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่าในประเทศเหล่านี้

ส่วนมากแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “แต่ละแห่ง” จะมีได้ใช้อำนาจในการจัดการบุคลากรของตนโดยลำพังแต่ผู้เดียว แต่มักจะมีการยกเอาอำนาจบางส่วนของตนไปให้องค์กรอื่นๆ ดำเนินการจัดการด้านบุคลากรแทนตนเอง เช่น อำนาจในการสรรหา ว่าจ้าง บรรจุ เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ยังคงเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในเรื่องของการกำหนดตำแหน่ง การกำหนดขึ้นเงินเดือน อาจจะให้องค์กรอื่นๆ วางข้อกำหนด เป็นต้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากความจำเป็นในเรื่องการสร้างเอกภาพ (unity) ให้เกิดขึ้นในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในด้านการสร้างแบบแผน (uniformity) และมาตรฐาน (standardization) ทางการบริหารงานบุคคลนั่นเอง

ความเป็นเอกภาพที่กล่าวถึงนี้ จึงหมายถึง การสร้างลักษณะร่วมให้เกิดขึ้นภายใต้ความแตกต่างหลากหลาย กล่าวคือ แม้ว่าบุคลากรส่วนท้องถิ่นจะปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระจายตัวครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ และมีความหลากหลายทั้งด้านโครงสร้าง ขนาด ทรัพยากร และขอบข่ายภารกิจหน้าที่ ซึ่งย่อมเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพด้านการจ้างงานและวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน แต่ก็ยังมีกลไกบางอย่างที่ทำให้บุคลากรที่กระจายอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้เชื่อมโยงและร้อยรัดเข้าไว้ด้วยกันได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อสร้างข้อได้เปรียบและอำนาจประโยชน์แก่ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรส่วนท้องถิ่น เช่น การสร้างมาตรฐานทางวิชาชีพ การสร้างมาตรฐานด้านค่าตอบแทน การพัฒนาบุคลากร รวมถึงการทำให้ระบบบริหารงานบุคคลอยู่ภายใต้หลักการของระบบคุณธรรม เป็นต้น

สำหรับกลไกเพื่อการสร้างความเป็นเอกภาพดังกล่าว จะอาศัยกลไกที่เรียกว่า **“องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล”** ซึ่งจะเป็นตัวกลางที่สามารถใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคคลทางด้านแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรก็ดี กลไกในลักษณะดังกล่าวก็มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ

ทั้งในด้านองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และความเป็นเอกภาพของกลไกที่เป็นองค์กรกลางดังกล่าว บางประเทศอาจอาศัยระบบคณะกรรมการกลาง ที่รัฐเป็นคนจัดตั้งขึ้นโดยมีองค์ประกอบจากหลายฝ่าย บางประเทศอาจจัดตั้งในรูปแบบขององค์กรมหาชนที่เป็น กลไกทางการบริหารงานบุคคลร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคลากรส่วนท้องถิ่น หรือบางประเทศอาจไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ แต่จะอาศัยข้อกำหนดที่เกิดจากการทำงานขององค์กรในรูปแบบสมาคมความร่วมมือ สมาคมวิชาชีพ และสหภาพแรงงานต่างๆ เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้จะได้อธิบายถึงอีกครั้งโดยละเอียดในประเด็นต่อไป

1.3 รูปแบบของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

เมื่อพอจะมองเห็นว่า แนวคิดพื้นฐานที่มีผลต่อการจัดระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นเช่นไรแล้ว ในส่วนนี้ จะนำเสนอถึงรูปแบบของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่ในประเทศต่างๆ โดยทั่วไป ซึ่งในที่นี้เห็นว่า มีอยู่ด้วยกัน 3 ระบบใหญ่ๆ ดัง ต่อไปนี้

1) ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจ (Integrated System)

1.1) แนวคิดและหลักการ

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจนี้ มักจะอยู่ภายใต้บริบททางการเมืองการปกครองที่การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างจำกัด จึงปรากฏระบบการบริหารที่บูรณาการ (integrated) ระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่นเข้ากับระบบกำลังพลของราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้โครงสร้าง ระบบบริหาร และกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลที่ส่วนกลาง ขณะที่สถานการณ์ของบุคลากรในภาคท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นข้าราชการพลเรือนแห่งรัฐเช่นเดียวกัน



กับข้าราชการของรัฐบาลส่วนกลาง หากแต่ลงไปปฏิบัติงานในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังปรากฏว่า สถานภาพของบุคลากรในภาคท้องถิ่นจะถูกกำหนดโดยกฎหมายฉบับเดียวกันกับที่บังคับใช้กับข้าราชการของรัฐบาลกลาง และอยู่ภายใต้ระบบบริหารโดยองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการด้านบุคลากรจึงมีอยู่จำกัดมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายใต้ระบบบริหารงานบุคคลแบบรวมศูนย์นี้ อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างเกือบจะทั้งหมดอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง ผ่านการสร้างความเป็นเอกภาพร่วมกับระบบข้าราชการพลเรือนแห่งชาติโดยองค์กรกลางที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นนั่นเอง

1.2) กระบวนการ

ภายใต้กรอบแนวคิดดังที่กล่าวมา กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบบริหารขององค์กรกลางที่มีการบริหารงานบุคคลอันเดียวกัน ดังนั้นข้อกำหนดและวิธีประพฤติปฏิบัติต่างๆ ตั้งแต่การกำหนดตำแหน่ง ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน ระบบการสรรหาและคัดเลือก ไปจนถึงเรื่องระบบวินัยและการลงโทษ ล้วนอยู่ภายใต้แบบแผนที่วางไว้โดยองค์กรกลางของรัฐบาลที่ส่วนกลาง จึงเป็นผลให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศอยู่ภายใต้กระบวนการทางการบริหารงานบุคคลที่มีแนวปฏิบัติที่เน้นความเป็นแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกัน (uniformity and standardization) และถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบกำลังพลภาครัฐโดยรวม ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคคลเพียงบางด้านและเป็นไปอย่างจำกัด เช่น การกำหนดกรอบอัตรากำลัง การประเมินผลงาน การพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ การที่กำลังพลส่วนท้องถิ่นและส่วนกลางอยู่ภายใต้โครงสร้างอันเดียวกัน ก็เป็นผลให้กระบวนการโยกย้ายถ่ายเทกำลังพลระหว่าง

ท้องถิ่นกับส่วนกลาง และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นไปได้โดยปกติ เนื่องจากจะมีมาตรฐานกลางในการกำหนดระดับชั้นตำแหน่ง และมีโครงสร้างอัตราค่าจ้างเงินเดือนในระบบเดียวกันหรือที่สามารถเทียบเคียงกันได้โดยง่าย ซึ่งโดยปกติแล้วอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรจะตกอยู่กับรัฐบาลที่ส่วนกลาง หรือคณะกรรมการร่วมระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นแต่ทว่าส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทอย่างจำกัดอย่างมากในคณะกรรมการนี้

1.3) ข้อวิจารณ์

ระบบบริหารงานบุคคลแบบรวมศูนย์อำนาจนี้ ในด้านหนึ่งแล้วแม้ว่าดูจะขัดกับหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ถือว่าเป็นระบบที่มีจุดแข็งหรือข้อดีในหลายประการ กล่าวคือ การที่ระบบกำลังพลส่วนท้องถิ่นถูกบูรณาการเข้ากับระบบกำลังพลของรัฐโดยรวม ย่อมเอื้อประโยชน์ทั้งในเชิงระบบและต่อบุคลากรส่วนท้องถิ่นเองอย่างน้อย 3 ประการ

ประการที่หนึ่ง ระบบที่บูรณาการสูงนี้จะทำให้การโยกย้ายถ่ายโอนกำลังพลเป็นไปได้โดยง่ายทั้งในระดับท้องถิ่นด้วยกันเอง และในระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ในด้านการพัฒนาความรู้และประสบการณ์ของบุคลากร เช่น การสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้บุคลากรส่วนกลางมีความรู้ความเข้าใจในสภาพแวดล้อมการทำงานในระดับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกันบุคลากรส่วนท้องถิ่นเองก็จะมีโอกาสในการเพิ่มพูนทักษะและประสบการณ์ไปสู่ความเป็น วิชาชีพมากขึ้น เป็นต้น

ประการที่สอง ภายใต้ระบบนี้จะเอื้อประโยชน์ต่อบุคลากรส่วนท้องถิ่นในด้านเส้นทางการเติบโตและก้าวหน้าในสายอาชีพให้ยาวไกลมากขึ้น เช่น บุคลากรที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กก็สามารถจะเคลื่อนย้ายไปอยู่ในองค์กรปกครองส่วน



ท้องถิ่นขนาดใหญ่ หรือหน่วยงานของราชการส่วนกลางตามการ
เพิ่มพูนของทักษะ ความชำนาญ และประสบการณ์ของตน ไม่ต้อง
จำกัดตนเองอยู่เพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่งตลอดอายุการทำงานเป็นต้น

ประการที่สาม ภายใต้ระบบนี้จะเป็นหลักประกันว่า บุคลากรส่วน
ท้องถิ่นจะได้รับรองสถานภาพและหลักประกันการจ้างงานเช่น
เดียวกันกับบุคลากรภาครัฐในส่วนอื่นๆ อีกทั้งยังได้รับการประกันว่า
ระบบบริหารจะเป็นไปภายใต้หลักการของระบบคุณธรรม โอกาสที่
บุคลากรส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับระบบอุปถัมภ์หรือการเล่นพรรค
เล่นพวกจากการใช้อำนาจของนักการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็จะ
มีน้อย

แต่ในอีกด้านหนึ่ง ระบบเช่นนี้ก็มีจุดด้อยในหลายประการเช่นกัน กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจำกัดใน
การบริหารงานบุคคลอาจนำไปสู่สภาวะที่ฝ่ายบริหารหรือสภาท้องถิ่น
มีอาจจะสั่งการ และกำกับดูแลทิศทางการปฏิบัติงานให้เป็นไปตาม
นโยบายหรือข้อกำหนดของตนได้อย่างเต็มที่ รวมถึงอาจจะเกิด
สภาวะความขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่ายได้โดยง่าย จนอาจจะทำให้
การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดสภาวะ
ชะงักงันได้

ประการที่สอง ภายใต้ระบบเช่นนี้ อาจทำให้บุคลากรส่วนท้องถิ่น
ขาดความสำนึกและความผูกพันกับชุมชนและองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่ตนทำงานอยู่เพราะอาจจะถือตนเองว่าเป็นข้าราชการแห่งรัฐ

ประการที่สาม ภายใต้ระบบที่เอื้อต่อการโยกย้ายถ่ายโอนบุคลากร
อาจจะส่งผลเสียต่อศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย
เฉพาะในองค์กรขนาดเล็ก เพราะอาจจะเกิดแนวโน้มที่บุคลากรซึ่งมี
ความรู้ความสามารถต้องการโยกย้ายไปทำงานในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า หรือหน่วยงานของราชการส่วนกลาง เนื่องจากศักดิ์ศรีและโอกาสก้าวหน้าจะมากกว่า เป็นต้น

1.4) ตัวอย่างของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจ

ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจนี้ ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดในการจัดรูปการปกครองและระบบบริหารของยุโรปในอดีต โดยเฉพาะระบบที่ปรากฏในฝรั่งเศสยุคสมัยของนโปเลียน และระบบที่ปรากฏในปรัสเซีย ซึ่งเน้นการสร้างความเป็นเอกภาพภายในชาติผ่านการสร้างระบบราชการสมัยใหม่ที่มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ ด้วยเหตุนี้ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของหลายๆ ประเทศในภาคพื้นยุโรปจึงปรากฏลักษณะที่อยู่บนรากฐานของระบบบริหารแบบรวมศูนย์ เช่น อิตาลี เยอรมัน เป็นต้น กระนั้นก็ดี ระบบแบบรวมศูนย์เช่นนี้ก็เริ่มมีการคลี่คลายตัวเองลง อันเป็นผลมาจากอิทธิพลความคิดทางการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ และการพัฒนาการทางการเมืองไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศเยอรมัน จะถือว่าบุคลากรส่วนท้องถิ่นนั้นมีสถานะเป็น “ข้าราชการแห่งรัฐ”¹ เช่นเดียวกันกับข้าราชการที่ทำงานให้กับรัฐบาลของสหพันธรัฐและมลรัฐ ซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายอันเดียวกัน โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในของสหพันธรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้จะให้ความสำคัญกับระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นสำคัญ ขณะที่อำนาจอื่นๆ ก็ได้ให้สิทธิความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นที่จะบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง²

¹ อย่างไรก็ตาม บุคลากรในภาคท้องถิ่นของเยอรมันจะมีอีก 2 กลุ่ม ซึ่งไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการ คือ กลุ่มพนักงานและกลุ่มลูกจ้างซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายอีกฉบับหนึ่ง

² สำหรับรายละเอียดในเรื่องนี้ สามารถดูเพิ่มเติมได้ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), น. 307-308.



สำหรับในกลุ่มประเทศแถบเอเชียเอง ก็ปรากฏและเคยปรากฏระบบบริหารเช่นนี้ เช่น ประเทศญี่ปุ่นในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และปัจจุบันยังคงปรากฏอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย สำหรับกรณีของประเทศไทยเอง กล่าวได้ว่าระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระยะก่อนปี พ.ศ. 2540 ก็ปรากฏลักษณะของการบูรณาการระหว่างข้าราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน รวมถึงอำนาจการบริหารงานบุคคลก็ถูกกระทำโดยอาศัยองค์กรกลางในรูปของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ ที่ใช้อำนาจต่างๆ ไปตามแนวปฏิบัติและข้อกำหนดเช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนส่วนกลาง

2) ระบบพนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น (Separated System)

2.1) แนวคิดและหลักการ

หากระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในรูปแบบแรกสะท้อนถึงลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ การบูรณาการ และความมีเอกภาพแล้ว ระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะอยู่อีกขั้วตรงกันข้าม กล่าวคือภายใต้ระบบเช่นนี้จะปรากฏในประเทศที่การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยถือว่าอำนาจในการจัดการด้านบุคลากรทั้งกระบวนการจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “แต่ละแห่ง” สามารถบริหารงานบุคลากรของตนได้อย่างเต็มที่ คุณลักษณะพื้นฐานของระบบนี้ ได้แก่ การถือว่าอำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขณะเดียวกันการสร้างเอกภาพภายในระบบก็มีต่ำ แต่จะปรากฏความหลากหลายภายในระบบเนื่องจากแบบแผนและหลักเกณฑ์ต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคลจะถูกกำหนดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเอง บุคลากรส่วนท้องถิ่นจึงมีสถานภาพเป็น “พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” แต่ละแห่ง มิใช่ข้าราชการแห่งรัฐ

โดยหลักการแล้ว ระบบนี้จึงคล้ายคลึงกับระบบที่ปรากฏในภาคเอกชนโดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ จึงมีสถานะคล้ายกับบริษัทเอกชนที่มีอำนาจเต็มที่ในการจัดระบบ วางหลักเกณฑ์ และบริหาร

บุคลากรของตนได้โดยอิสระ กิจกรรมด้านการบริหารงานบุคคลจึงเป็นเรื่อง “ภายใน” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่รัฐบาลที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามาแทรกแซงในเรื่องนี้ ดังนั้น บุคลากรส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายเช่นเดียวกับกฎหมายด้านการจ้างงานที่ใช้กันกับกำลังพลส่วนอื่นๆ ของประเทศโดยทั่วไป ยกเว้นแต่เพียงว่า เนื่องจากบุคลากรส่วนท้องถิ่นเป็นบุคลากรที่ทำงานในภาคสาธารณะ จึงมักปรากฏการบัญญัติข้อกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติและข้อประพฤติปฏิบัติบางด้านเป็นการเฉพาะ เช่น การห้ามมิให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

2.2) กระบวนการ

ภายใต้ระบบนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจเต็มที่ในการจัดสรรกำลังพลของตนให้สอดคล้องกับความจำเป็นในงานและสถานภาพทางการเงินการคลัง อีกทั้งการสรรหาว่าจ้างบุคลากรจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขและสภาวะของตลาดแรงงานที่ไม่ต่างไปจากบริษัทเอกชนโดยทั่วไป กระบวนการบริหารงานบุคคลต่างๆ ตั้งแต่การกำหนดตำแหน่ง โครงสร้างเงินเดือนและค่าตอบแทน และเงื่อนไขการจ้างงานอื่นๆ จึงขึ้นอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ภายใต้ระบบเช่นนี้ กระบวนการทางการบริหารงานบุคคลจึงมีความแตกต่างหลากหลายค่อนข้างสูงในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับขนาด สถานภาพทางการเงินการคลัง ลักษณะของภารกิจ ตลอดจนปัจจัยจำเพาะที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี รัฐบาลกลางอาจเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมด้านนี้ หากแต่มิใช่การเข้ามาแทรกแซงหรือควบคุม แต่จะเป็นไปในรูปของการช่วยเหลือและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลในภาคท้องถิ่นมากกว่า อาทิเช่น ความช่วยเหลือในการจัดตั้งสถาบันและรวมถึงระบบการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร, การสร้างระบบการนิเทศงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาบุคลากรในบางสาย โดย



เฉพาะในสายวิชาชีพ, การส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายด้านการบริการงานบุคคล เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนความรู้ ข่าวสาร และเทคนิควิธีการใหม่ๆ ด้านการบริการงานบุคคล หรือการสร้างระบบการแลกเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากร เป็นการชั่วคราวระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการฝึกฝนทักษะใหม่ๆ เป็นต้น

2.3) ข้อวิจารณ์

ระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ นับได้ว่าสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงปรากฏจุดแข็งหรือข้อดีหลายประการ ได้แก่

- (1) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระสูงในการจัดการด้านบุคลากร อันเป็นการส่งเสริมปรัชญาการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (local self-government)
- (2) ความเป็นอิสระในด้านการบริการงานบุคคล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดเงื่อนไขในการจ้างงานต่างๆ ได้โดยอิสระเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะทางการบริหารและความต้องการของตนเองได้ เช่น การกำหนดอัตรา กำลัง การกำหนดอัตราค่าตอบแทน การคัดเลือกบุคลากร เป็นต้น ทำให้ระบบกำลังพลส่วนท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นต่อสภาวะแวดล้อมค่อนข้างสูงและสามารถปรับตัวได้ง่าย และยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดเงื่อนไข แรงจูงใจ ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กรของตนได้

- (3) การที่บุคลากรส่วนท้องถิ่นมีสถานภาพเป็นพนักงานในท้องถิ่นที่ตนสังกัด และไม่สามารถโยกย้ายไปยังท้องถิ่นอื่นได้ จะทำให้บุคลากรเหล่านั้นมีความเข้าใจปัญหาภายในท้องถิ่นของตนเป็นอย่างดี และสร้างความรู้สึกร่วมกันกับชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า ในประเทศที่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลรูปแบบนี้ บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเป็นกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่มาจากท้องถิ่นแห่งนั้นๆ เอง
- (4) ระบบเช่นนี้จะเอื้อต่อการจ้างงานให้เกิดขึ้นภายในชุมชนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะเอื้อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นมีความผสมกลมกลืนกันมากขึ้น

กระนั้นก็ดี ต้องยอมรับว่าระบบการบริหารงานบุคคลในรูปแบบนี้ย่อมมีจุดอ่อนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

- (1) ภายใต้ระบบที่กำลังพลในภาคท้องถิ่นแยกขาดออกจากกันเช่นนี้อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีทรัพยากรทางการคลังจำกัด มีอาจแข่งขันในการดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถหรือบุคลากรที่เป็นที่ต้องการในตลาดแรงงานได้ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
- (2) ภายใต้ระบบนี้ ย่อมหมายความว่าบุคลากรส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานในท้องถิ่นนั้นๆ ตั้งแต่เริ่มต้นจนครบเกษียณอายุ มีอาจจะโยกย้ายถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ หรือหน่วยงานราชการส่วนกลางได้ เป็นผลให้บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีเส้นทางการเติบโตในสายงานค่อนข้างสั้น



- (3) เนื่องจากการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรกระทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง อาจเป็นผลให้เกิดแนวโน้มที่บุคลากรที่สนใจจะทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะได้แก่กลุ่มบุคคลภายในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ หรือชุมชนข้างเคียง ทำให้ท้องถิ่นมีทางเลือกค่อนข้างจำกัดในการสรรหาบุคลากร
- (4) การที่อำนาจในการบริหารงานบุคคลอยู่ที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีแนวโน้มที่ระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคเล่นพวกในระบบบริหารงานบุคคลย่อมเกิดได้ง่ายขึ้น

2.4) ตัวอย่างของระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลในรูปแบบนี้ปรากฏใช้อยู่อย่างเด่นชัดในประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย โดยในกลุ่มประเทศเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสถานภาพของความเป็นผู้ว่าจ้างค่อนข้างสมบูรณ์ โดยถือว่า การจ้างงานที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการกระทำสัญญาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ ในฐานะผู้ว่าจ้างกับบุคลากรแต่ละคนซึ่งอยู่ในฐานะผู้ถูกจ้าง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการบริหารงานบุคคลทั้งหมดถือว่าเป็นกิจกรรมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการโดยอิสระ ซึ่งถือว่า กิจกรรมด้านนี้ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่จะประกันถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ

ในกลุ่มประเทศที่ปรากฏระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ กระบวนการบริหารงานบุคคลต่างๆ จะอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายกลางซึ่งออกมายังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทั่วไปเช่น ในประเทศญี่ปุ่นจะมีกฎหมายที่เรียกว่า “Local Public Service Law” ในประเทศเกาหลีใต้จะมีกฎหมายที่เรียกว่า “Local Public Officials” แต่กฎหมายเหล่านี้ แม้ว่าจะเป็นข้อกำหนดสำคัญที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม แต่เจตนารมณ์

หลักของกฎหมายเหล่านี้จะเป็นไปเพื่อแบ่งแยกระบบการบริหารงานบุคคลในภาคท้องถิ่นออกจากส่วนกลาง และย้ำเน้นในเรื่องของการสร้างกรอบและวิธีปฏิบัติให้เกิดมาตรฐานในระบบบริหารงานบุคคลเป็นการทั่วไปเท่านั้น เช่น การประกันว่าการจ้างงานในภาคท้องถิ่นจะเป็นไปอย่างยุติธรรมเช่นเดียวกับการจ้างงานในภาคอื่นๆ หรือการสร้างกรอบให้ระบบการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักของระบบคุณธรรม มิให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก รวมถึงการวางหลักทั่วไปว่าระบบการบริหารงานบุคคลจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อมิก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง กฎหมายเหล่านี้ก็จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางจะเข้ามาแทรกแซงมิได้

นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและควมมีประสิทธิภาพในระบบบริหารงานบุคคล ในประเทศอย่างญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ จะมีข้อกำหนดในกฎหมายกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางระดับ โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายในองค์กรของตน ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการนี้จะมีที่มาจากหลายฝ่าย เช่น ตัวแทนของผู้บริหารท้องถิ่น, ตัวแทนจากฝ่ายพนักงานท้องถิ่น และตัวแทนจากผู้นำชุมชน เป็นต้น การแต่งตั้งจะกระทำโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล รวมถึงการวางระเบียบแบบแผนให้กระบวนการบางด้าน เช่น การสรรหาและคัดเลือก การพิจารณาผลงานเพื่อเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน การดูแลระเบียบวินัยของพนักงาน เหล่านี้ ให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ มิให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก หรือการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบ

ในทางปฏิบัติจึงพบว่า ระบบการบริหารงานบุคคลในภาคท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้ จึงมีความคล้ายคลึงกับในภาคเอกชนเป็นอย่างมาก ท้องถิ่น



แต่ละแห่งสามารถกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานและค่าตอบแทนได้โดยอิสระ เพื่อจะสามารถแข่งขันในการดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในตลาดแรงงานให้มาทำงานกับตนได้ นอกจากนี้ ในบางประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา ในตำแหน่งงานบางด้านซึ่งมีความสำคัญ เช่น เจ้าหน้าที่ทางปกครอง, ผู้ตรวจสอบบัญชี, อัยการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหล่านี้ ยังปรากฏลักษณะเฉพาะโดยกำหนดให้บุคลากรในตำแหน่งเหล่านี้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนอีกด้วย

3) ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบมีเอกภาพ (Unified System)

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบนี้ สะท้อนถึงคุณลักษณะที่เป็นระบบผสมผสาน (mixed system) ระหว่างระบบรวมศูนย์อำนาจกับระบบพนักงงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ โดยหลักพื้นฐานแล้วจะมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างบุคลากรของส่วนกลางและบุคลากรของท้องถิ่น และจะถือว่า บุคลากรส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัดอยู่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามสมควรในการบริหารจัดการบุคลากรของตนเอง คล้ายกับระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในอีกด้านหนึ่ง จะมีการสร้างกลไกเพื่อสร้างความมีเอกภาพภายในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความมีแบบแผน และสร้างมาตรฐานอันเดียวกัน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับระบบรวมศูนย์อำนาจ

ภายใต้ระบบนี้การโยกย้ายหรือหมุนเวียนบุคลากรระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถกระทำได้ แต่บุคลากรของส่วนท้องถิ่นสามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนระหว่างกันเองได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความเป็นแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกันในระบบบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในด้านมาตรฐานเกี่ยวกับตำแหน่ง ระบบโครงสร้างอัตราเงินเดือน รวมถึงระบบการควบคุมทางวินัย เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ระบบแบบมีเอกภาพนี้ก็คือระบบที่ประสานสองแนวคิด หนึ่งในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งจะถือว่า อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้าง จะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารจัดการบุคลากรของตนเอง แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ จะมีการสร้างกลไกกลางเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพภายในระบบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานและแบบแผนอันเดียวกัน ซึ่งรูปแบบของกลไก กลางดังกล่าวนี้เองจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อันเป็นผลให้เกิด ระบบบริหารแบบมีเอกภาพที่ต่างกันตามไปด้วย โดยทั่วไปแล้วจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ระบบใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้

3.1) ระบบคณะกรรมการกลาง

การบริหารงานภายใต้ระบบนี้ แม้ว่า ด้านหนึ่งจะสะท้อนถึง ระดับของการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างมากโดยถือว่า บุคลากรในภาคท้องถิ่น เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่รัฐบาลส่วนกลางยังคง สามารถเข้ามาใช้อำนาจในการจัดระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นแบบแผน เดียวกันได้ผ่านทางคณะกรรมการกลางที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น อาจจะเรียกว่า **“คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ”** ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของฝ่ายต่างๆ ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรท้องถิ่น และตัวแทนของ รัฐบาลกลางมีลักษณะเป็นทวิภาคี ไตรภาคี หรือพหุภาคีก็ได้ตามแต่ ข้อกำหนด ของแต่ละประเทศ

คณะกรรมการดังกล่าว จะมีบทบาทในการสร้างกรอบมาตรฐาน กลางและแบบแผนการประพฤติปฏิบัติต่างๆ ในทางการบริหารงานบุคคลให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปรับใช้ภายใต้กรอบอันเดียวกัน เช่น การ วางแผนอัตรากำลังพล ระบบการสรรหาและคัดเลือก การกำหนดมาตรฐาน ระดับขั้นตำแหน่ง โครงสร้างอัตราค่าจ้างและเงินเดือน หลักเกณฑ์ในการโยกย้าย ข้อกำหนดทางวินัยและการลงโทษ เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าว



ยังอาจเป็นช่องทางหนึ่งที่รัฐบาลกลางสามารถใช้ผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องหรือกระทบต่อระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่นได้อีกด้วย เช่น การลดค่าใช้จ่ายในภาคสาธารณะโดยการลดทอนปริมาณกำลังพล เป็นต้น

พิจารณาจากลักษณะข้างต้น ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะมีความโน้มเอียงไปสู่รูปแบบนี้ค่อนข้างมาก กล่าวคือ ในข้อกำหนดที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีความพยายามที่จะสร้าง “กลไกกลาง” ในรูปแบบของคณะกรรมการ เพื่อให้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการจัดการด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.), คณะกรรมการกลางระดับชาติด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท (ก.กลาง), และคณะกรรมการกลางระดับจังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท (ก.จังหวัด) ภายใต้ระบบเช่นนี้ ย่อมหมายความว่า บรรดาข้อกำหนดต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคล จะถูกวางกรอบและข้อกำหนดต่างๆ จากคณะกรรมการกลางเหล่านี้ ขณะที่การใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปภายใต้กรอบดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลอยู่ หากแต่การใช้อำนาจนั้นจะอยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกัน ซึ่งวางกรอบโดยคณะกรรมการกลางนั่นเอง

3.2) ระบบองค์การมหาชน

ระบบนี้จะมีความคล้ายคลึงกับระบบคณะกรรมการกลางเป็นอย่างมาก หากแต่ว่าในระบบคณะกรรมการกลาง จะถือว่าองค์กรกลางดังกล่าวยังคงถูกจัดตั้งและเป็นกลไกหนึ่งของรัฐบาลที่ส่วนกลาง แม้ว่าองค์กรประกอบภายในคณะกรรมการดังกล่าวจะมีลักษณะพหุภาคีก็ตาม แต่ในระบบนี้ องค์กร

กลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะถูกจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจากรัฐบาลที่ส่วนกลาง ทำหน้าที่ในการวางกรอบทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศ จึงถือว่าองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นนี้เป็น “องค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อเป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลให้กับท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบนี้ ปรากฏอย่างเด่นชัดในประเทศฝรั่งเศส ภายใต้ระบบนี้จะยังคงถือว่า อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างยังคงอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง หากแต่มีการสร้างกลไกกลางในรูปขององค์การมหาชนที่เรียกว่า “สภาสูงว่าด้วยการบริการสาธารณะในท้องถิ่น” (the national joint Higher Council for Territorial Public Services) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับเป็นศูนย์ราชการส่วนท้องถิ่นแห่งชาติ (Le Centre National de la Fonction Publique Territoiale) ทำหน้าที่ในการจัดระบบบุคลากรในภาคท้องถิ่นเข้ารวมเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน (‘cadres’) คล้ายกับระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่นองค์กรนี้จะมิบทบาทในการสร้างกรอบทางการบริหารและระบบการว่าจ้าง อีกทั้งการที่รัฐจะออกคำสั่งเพื่อบังคับใช้กับบุคลากรในภาคท้องถิ่นก็จะต้องผ่านกระบวนการของการปรึกษาหารือกับองค์กรดังกล่าวเพื่อให้ความเห็นชอบร่วมกัน อาทิเช่น การกำหนดระดับขั้นของตำแหน่ง (grading) ของบุคลากรไปตามลักษณะงาน รวมถึงโครงสร้างอัตราเงินเดือน ซึ่งจะถูกกำหนดโดยคำสั่งของสภาแห่งรัฐ (Conseil E’tat) ก็จะต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับองค์กรนี้ก่อนเสมอ อีกทั้ง ในระดับจังหวัดก็จะมีการจัดตั้ง “ศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัด” ซึ่งมีสถานภาพเป็นองค์การมหาชนเช่นเดียวกัน การทำงานจะมีคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นกรรมการร่วมจากหลายฝ่าย โดยจะมีบทบาทหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัด นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสถาบันกลางระดับชาติซึ่งจะทำหน้าที่ในการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรในภาคท้องถิ่น เพื่อเป็นสถาบันหลักในการพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการทำงานในท้องถิ่นและ

สร้างระบบการรับรองคุณภาพของบุคลากรที่ผ่านการฝึกอบรม

3.3) ระบบแบบมีเอกภาพโดยกลุ่มองค์กรตัวแทนของท้องถิ่น

ระบบการบริหารงานบุคคลในรูปแบบนี้ จะเกิดขึ้นในประเทศที่มีองค์กรในภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและมีบทบาทมาก ภายใต้รูปแบบนี้ บุคลากรในภาคท้องถิ่นจะมีสถานภาพเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีสถานะเป็นนายจ้างโดยสมบูรณ์ แต่ขณะเดียวกันความมีเอกภาพของบุคลากรส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นจากการสร้างแบบแผนและมาตรฐานด้านการจ้างงานผ่านความสมัครใจโดยอาศัยกลไกการทำงานขององค์กรตัวแทนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น คณะกรรมการร่วม (joint boards), สมาคมความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government associations), สมาคมวิชาชีพ (professional bodies), สหภาพแรงงาน (trade unions) เป็นต้น ซึ่งจะมีความสำคัญทั้งด้านการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงาน ด้านการสร้างข้อตกลงร่วมกันในการบริหารงานบุคคล ด้านการพัฒนาและฝึกอบรม การกำหนดมาตรฐานและจัดระดับขั้นทางวิชาชีพ การกำหนดกรอบโครงสร้างเงินเดือนและค่าตอบแทน รวมถึงเป็นกลไกกลางในการปรึกษาหารือและทำงานร่วมกับรัฐบาลที่ส่วนกลาง

ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดของระบบนี้ เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ของรัฐบาลส่วนกลาง โดยส่วนใหญ่แล้วจะไม่สามารถเข้าไปบังคับใช้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงเนื่องจากจะขัดต่อจารีตทางการบริหารและหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งสมาคมความร่วมมือและสหภาพแรงงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษนั้นถือได้ว่า มีความแข็งแกร่งและมีความเป็นสถาบันที่สูงมาก ด้วยเหตุนี้ บทบาทในการวางมาตรฐานในเรื่องการกำหนดค่าจ้างและเงื่อนไขในการทำงาน การกำหนดคุณสมบัติและจัดอันดับตำแหน่ง การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การควบคุม

ทางวินัย-จรรยาบรรณ-มาตรฐานทางวิชาชีพ การปรับระบบบริหารงานบุคคล ให้สอดคล้องกับกฎหมายและมาตรการด้านการจ้างงานใหม่ๆ ของรัฐบาล เหล่านี้ล้วนแล้วแต่กระทำผ่านกลุ่มองค์กรตัวแทนหรือองค์กรความร่วมมือของ ท้องถิ่นทั้งสิ้น

ตัวอย่างขององค์กรความร่วมมือที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการ บริหารงานบุคคลในภาคท้องถิ่นโดยตรง อาทิเช่น องค์กรที่เรียกว่า “EO- Employers’ Organization” ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยสมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Association) ทำหน้าที่เปรียบเสมือนกับองค์กรกลางของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานบุคคล มีหน้าที่ หลักในการให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกเพื่อยก ระดับมาตรฐานการจัดการทรัพยากรมนุษย์และปรับปรุงมาตรฐานการให้บริการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะทำงานเป็นพันธมิตรร่วมกับสมาคมการ จ้างงานอื่นๆ อีก 9 แห่งในอังกฤษ และอีกหนึ่งแห่งในเวลส์ อีกองค์กรหนึ่งที่ สำคัญได้แก่ “National Joint Council for Local Government Services” (NJC for Local Government Services) จะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วม (joint board) โดยมีบทบาทสำคัญในการวางกรอบอัตราค่าจ้างและเงื่อนไขในการ ทำงานต่างๆ ของพนักงานในภาคท้องถิ่นกว่า 1.4 ล้านคน โดยคณะกรรมการ ร่วมนี้จะเป็นกลไกกลางในการเจรจาแบบทวิภาคีระหว่างฝ่ายนายจ้าง คือ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กับฝ่ายลูกจ้าง คือพนักงานท้องถิ่น โดยคณะกรรมการ ประกอบไปด้วยสมาชิก 83 คน โดย 25 คนเป็นฝ่ายนายจ้าง และอีก 58 คน เป็นฝ่ายสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ยังมีองค์กรวิชาชีพในสายงานต่างๆ อีกมากมาย ซึ่งจะมามีบทบาทในการเจรจาต่อรอง การวางกรอบจรรยาบรรณทางวิชาชีพ รวมถึงการให้ข้อมูลและการพัฒนาฝึกอบรมสมาชิกของตน

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบมีเอกภาพถือเป็น แนวโน้มที่กำลังถูกปรับใช้ในหลายประเทศ กล่าวคือ ทั้งในกลุ่มประเทศที่ใช้



ระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งมีหลักการบริหารอยู่คนละชั่วต่างก็เคลื่อนเข้ามาใช้รูปแบบผสมผสานกันมากขึ้น ระบบนี้มีข้อดีคือ เป็นการผสมผสานเอาจุดแข็งของทั้งสองระบบแรกมาปรับใช้ มีลักษณะเป็นการประนีประนอมกันระหว่างหลักการความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการสร้างหลักประกันด้านการจ้างงานและมาตรฐานของพนักงานท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังคงมีความเป็นอิสระทางการบริหาร และมีความยืดหยุ่นสูงในการจัดการด้านบุคลากรตามความต้องการของตน ขณะเดียวกันก็มีระบบที่เสริมสร้างพนักงานท้องถิ่นไปสู่ความเป็นวิชาชีพและมีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยอยู่ภายใต้แบบแผนและมาตรฐานกลางร่วมกัน รวมถึงเอื้อต่อการโยกย้ายถ่ายโอนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ และเพิ่มทางเลือกในการจัดหาบุคลากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2 ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย

เมื่อเราพอจะมองเห็นแล้วว่า แนวคิดพื้นฐานในการจัดระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รวมถึงระบบต่างๆ ที่ปรากฏใช้อยู่ทั่วไปว่าเป็นอย่างไร ในส่วนนี้ก็จะได้มุ่งนำเสนอถึงแนวคิดและการจัดระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นการเฉพาะ กล่าวโดยภาพรวมแล้ว ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยก็ปรากฏทิศทางเช่นเดียวกันกับหลายๆ ประเทศทั่วโลก กล่าวคือ มีแนวโน้มของพัฒนาการที่มุ่งสู่ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบมีเอกภาพ (unified system) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

หากกล่าวโดยภาพรวมแล้ว พัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย ก็ปรากฏคุณลักษณะและทิศทางเช่นเดียวกับกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย กล่าวคือ ในด้านหนึ่งแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการบริหารงานด้านนี้น้อยมาก

ในอีกด้านหนึ่ง หากพิจารณาถึงกำลังพลโดยรวม บุคลากรส่วนท้องถิ่นก็นับได้ว่า มีสัดส่วนและความสำคัญน้อยมากเมื่อเทียบกับกำลังพลภาครัฐในส่วนอื่นๆ ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่มาเป็นเวลานาน กระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยเริ่มจะถูกให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและมีการริเริ่มจัดระบบระเบียบอย่างจริงจัง เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการออกบังคับใช้กฎหมายที่เรียกว่า **“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”**

ประเด็นนี้พิจารณาได้จากสัดส่วนและจำนวนของบุคลากรส่วนท้องถิ่นกล่าวคือ แม้กระทั่งหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายด้านการบริหารงานบุคคลดังกล่าวแล้วก็ตาม กำลังพลในภาคท้องถิ่นก็ยังคงถือว่ามีส่วนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกำลังพลในระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2545 จากข้อมูลของกระทรวงมหาดไทย (โปรดดูตารางที่ 1 ประกอบ) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนของบุคลากรประจำที่ทำงานเต็มเวลา (ข้าราชการและพนักงาน) ทั้งสิ้น 93,192 คน และมีบุคลากรในส่วนของลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ทั้งสิ้น 116,392 คน ซึ่งในจำนวนทั้งหมดนี้ส่วนใหญ่จะเป็นบุคลากรของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนบุคลากรรวมทั้งสิ้น 89,421 คน นั้นย่อมหมายความว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดซึ่งมีจำนวนเกือบแปดพันแห่งนั้น (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร) จะมีกำลังพลของตนเองสำหรับดำเนินการกิจหน้าที่เพียง 120,163 คน หรือเฉลี่ยประมาณ 15 คน ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งแห่ง ซึ่งเทียบไม่ได้เลยกับกำลังพลของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งมีข้าราชการพลเรือนรวมทั้งสิ้นถึงประมาณ 1,800,000 คน (ในจำนวนนี้ยังไม่นับรวมลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว)

ตารางที่ 1 จำนวนบุคลากรส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภท

ประเภท	ข้าราชการ/ พนักงาน สามัญ (คน)	ข้าราชการ/ พนักงานครู (คน)	ลูกจ้าง (คน)			รวมทั้งหมด (คน)
			ประจำ	ชั่วคราว	รวม	
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	4,971	-	2,583	315	2,944	7,915
เทศบาล	17,475	15,542	13,208	30,031	43,239	76,256
องค์การบริหารส่วนตำบล	20,873	-	2,617	11,693	14,310	35,183
กรุงเทพมหานคร	18,509	15,632	25,235	30,045	55,280	89,421
เมืองพัทยา	190	-	215	404	619	890
รวม	62,018	31,174	43,868	72,524	116,392	209,584

ที่มา: กระทรวงมหาดไทย ใน <http://www.local.moi.go.th/menu4.htm>.

อย่างไรก็ดี สภาพการณ์เช่นนี้ก็เป็นที่คาดการณ์ว่ามีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องเตรียมวางกลไกในการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เพื่อให้ท้องถิ่นมีกำลังพลไว้รองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น

เพื่อให้เข้าใจถึงคุณลักษณะของระบบการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยมากขึ้น ในส่วนต่อไปจะได้นำเสนอถึงแนวคิดและระบบการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยโดยเทียบเคียงกับแนวคิดและระบบบริหารต่างๆที่ได้นำเสนอไปในส่วนก่อนหน้า ทั้งนี้ เราอาจสามารถแบ่งยุคสมัยของระบบการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยออกเป็น 2 ระยะด้วยกัน ได้แก่ ระบบการบริการงานบุคคลส่วน

ท้องถิ่นไทยในอดีต (ก่อนปี พ.ศ. 2540) และระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา)

2.1 ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีต

เพื่อให้มองเห็นถึงพัฒนาการของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในส่วนนี้ จะได้นำเสนอถึงแนวคิดและคุณลักษณะบางประการของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในยุคสมัยก่อนปี พ.ศ. 2540 โดยสังเขป

1) คุณลักษณะทั่วไป

หากเราพิจารณาถึงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยทั้งในเชิงโครงสร้างและกระบวนการในระยะก่อนปี พ.ศ. 2540 ก็ปรากฏลักษณะของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจทั้งนี้ก็มีคุณลักษณะสำคัญๆ อยู่ 3 ประการ ได้แก่

- อำนาจทางการบริหารงานบุคคลในฐานะผู้ว่าจ้างต่อบุคลากรส่วนท้องถิ่น จะอยู่ที่รัฐบาลที่ส่วนกลาง
- ระบบกำลังพลส่วนท้องถิ่นโดยรวมได้ถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบกำลังพลของรัฐบาลที่ส่วนกลาง
- เอกภาพภายในระบบจะมีอยู่สูง ผ่านการสร้างมาตรฐานและแบบแผนทาง การบริหารโดยรัฐบาลที่ส่วนกลาง และผ่านกลไกของตนเองในรูปขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล

กล่าวโดยรวม ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในยุคสมัยนี้สะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปอย่างจำกัด รัฐโดยรัฐบาลที่ส่วนกลางจึงยังคงเข้ามาแทรกแซงและควบคุมระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่นค่อนข้างมาก บุคลากรส่วนท้องถิ่นจึงถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลที่ส่วนกลาง กล่าวคือ บุคลากรส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ จะอยู่ภายใต้



โครงการการบริหารที่มีแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยถือว่าเป็นบุคลากรที่ทำงานภายใต้ระบบบริหารราชการแผ่นดินเหมือนกัน หากแต่แยกออกเป็นกลุ่มกำลังพล ('cadres') ตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่แยกออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเท่านั้นเอง การแยกออกเป็นกลุ่มกำลังพลดังกล่าว จะกระทำการสร้างกลไกกลางทางการบริหารงานบุคคลที่แยกออกไปตามระบบกำลังพลในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ องค์การกลางการบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการกลางทางการบริหารงานบุคคลชุดต่างๆ ซึ่งรัฐบาลที่ส่วนกลางจัดตั้งขึ้น

2) กลไกในการจัดระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในขณะนี้ จึงสะท้อนถึงระบบบริหารงานบุคคลแบบรวมศูนย์อำนาจโดยรัฐบาลที่ศูนย์กลาง ผ่านกลไกสำคัญในการจัดระบบใน 2 ด้าน ได้แก่

ประการที่หนึ่ง กลไกทางด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆ กลไกด้านนี้ถือเป็นมาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายในการจัดระบบและแนวปฏิบัติภายในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 5 ฉบับ ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 กำหนดรายละเอียด ในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล
- (3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาลพ.ศ. 2523 กำหนดรายละเอียด ในการบริหารงานบุคคลของสุขาภิบาล
- (4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

(5) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539

กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากเห็นจากกฎหมายดังกล่าว ก็ยังมีมาตรการอื่นๆ ที่กำหนดแนวปฏิบัติในรายละเอียด เช่น การจ้างลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการถ่ายโอนลูกจ้างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นๆ ก็จะถูกกำหนดโดยระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลที่ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยก็อาจจะวางแนวปฏิบัติผ่านทางหนังสือสั่งการและหนังสือเวียนต่างๆ (circulars) ได้อีกด้วย

พิจารณาจากลักษณะข้างต้นย่อมหมายความว่า การบริหารงานบุคลากรส่วนท้องถิ่นและแนวปฏิบัติภายในกระบวนการต่างๆ จึงถูกวางกรอบข้อกำหนด และแนวปฏิบัติอย่างละเอียดและรัดกุมโดยมาตรการทางกฎหมายและระเบียบต่างๆ จากส่วนกลางค่อนข้างเคร่งครัด อีกทั้งกฎหมายเหล่านี้ยังเป็นผลให้ส่วนราชการที่ศูนย์กลางซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เข้ามามีบทบาทในการวางกรอบและจัดการเกี่ยวกับบุคลากรในภาคท้องถิ่นค่อนข้างมาก ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจทางการบริหารงานบุคคลและการใช้ดุลพินิจ (discretion) ในการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรของตนน้อยมาก ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงบริบทการกระจายอำนาจที่จำกัดในระบุดังกล่าว ลักษณะเช่นนี้ก็นับเป็นเรื่องปกติ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในห้วงเวลานั้น ซึ่งมีมติอื่นๆ เช่น การจัดทำภารกิจหน้าที่ การคลังและการงบประมาณ เหล่านี้ก็อยู่ภายใต้แบบแผนนี้เช่นเดียวกัน

ประการที่สอง กลไกด้านองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลโดยรัฐ เพื่อผลให้เกิดผลบังคับใช้ในมาตรการทางกฎหมายข้างต้น รวมถึงการบริหารกิจการด้านบุคลากรท้องถิ่นให้มีเอกภาพและเป็นไปตามนโยบายของ

รัฐบาลที่ส่วนกลาง ก็จะกระทำให้ผ่านกลไกด้านองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นใน 3 ระดับ ประกอบด้วย

- (1) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.), คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.), คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.), และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)
- (2) คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) และคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลจังหวัด (อ.ก.สภ.จังหวัด)
- (3) คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.จังหวัด), คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลระดับเทศบาล (อ.ก.ท.เทศบาล), คณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลระดับสุขาภิบาล (อ.ก.สภ. สุขาภิบาล), คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรุงเทพมหานคร (อ.ก.ก.สามัญ), คณะอนุกรรมการสามัญประจำสำนัก (อ.ก.ก.สามัญ), และคณะอนุกรรมการข้าราชการครู (อ.ก.ก.ครู)³

คณะกรรมการระดับต่างๆ เหล่านี้ แม้ว่าจะมีบทบาทสำคัญในฐานะองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่ก็เป็นองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลโดยรัฐ เนื่องจากว่า องค์กรประกอบภายในคณะกรรมการชุดต่างๆ เกือบจะทั้งหมดจะมาจากตัวแทนหรือที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลที่ส่วนกลาง ขณะที่ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคลากรส่วนท้องถิ่น จะมีส่วนร่วมในคณะกรรมการกลางดังกล่าวมาน้อยมาก

³ เป็นคณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่ดูแลข้าราชการครูในสังกัดของกรุงเทพมหานคร

จากลักษณะเช่นนี้ การบริหารกิจกรรมด้านบุคลากรส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ส่วนใหญ่จะกระทำไปตามกรอบที่กำหนดไว้แล้วในกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ส่วนในบางด้านที่ต้องอาศัยการวางนโยบายและใช้ดุลยพินิจ ก็จะกระทำผ่านคณะกรรมการกลางชุดต่างๆ ข้างต้น

ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ จึงทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยมีความเป็นเอกภาพค่อนข้างสูง ผ่านการใช้อำนาจโดยตัวแทนของรัฐภายใต้กรอบที่กำหนดโดยกฎหมายและระเบียบต่างๆ ซึ่งทำให้ออกมาจากจะก่อให้เกิดแบบแผนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในระบบบริหารบุคลากรส่วนท้องถิ่นแล้วยังเป็นผลให้เกิดการบูรณาการเข้ากับระบบบริหารงานบุคคลของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกด้วย เนื่องจากแบบแผน มาตรฐาน และแนวปฏิบัติต่างๆ รวมถึงกลไกในรูปของคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคล ล้วนแล้วแต่ถอดแบบออกมาจากระบบบริหารงานบุคคลที่ปรากฏในระบบข้าราชการพลเรือนที่ส่วนกลาง อีกทั้งในทางปฏิบัติ สถานภาพของการใช้อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างนั้นก็ยังเป็นของรัฐ มิใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นมีสถานะของความเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการแห่งรัฐ” เช่นเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนส่วนอื่นๆ

2.2 ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบบการปกครองท้องถิ่นไทยได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็เป็นอีกมิติหนึ่งที่อยู่ในพลวัตรดังกล่าว และกลายเป็นกรอบที่กำหนดทิศทางให้กับระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบัน ในส่วนนี้ จึงมุ่งเน้นในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและแบบแผนโดยรวม ขณะที่รายละเอียดอื่นๆ จะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไปข้างหน้า (หัวข้อที่ 3 และหัวข้อที่ 4)

สำหรับแนวคิดพื้นฐานในการจัดระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย



ในปัจจุบัน จะเป็นไปตามหลักของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นโดยรวมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ทั้งในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 78) และหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 282-290) ที่มีเจตนารมณ์มุ่งจัดระบบการปกครองท้องถิ่นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การปกครองตนเอง” (local self-government) อันหมายถึง การจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของชุมชนท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น และโดยท้องถิ่นเอง ที่มีอิสระทางการบริหารจัดการเพื่อสามารถให้บริการกิจการสาธารณะต่างๆ ในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของชุมชนภายใต้กรอบกฎหมายกำหนด ซึ่งมีมิติทางด้านบุคลากรส่วนท้องถิ่น ก็ถือเป็นทรัพยากรสำคัญอันหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมและมีอิสระทางการบริหารเพื่อสามารถตอบสนองภารกิจของตนได้

โดยหลักพื้นฐาน รัฐธรรมนูญจึงวางหลักให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ความเป็นอิสระทางการบริหารบุคลากรของตนเอง โดยปรากฏอย่างชัดเจนในมาตรา 284 วรรคแรก บัญญัติว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ”

นอกจากนี้ ในมาตรา 288 ก็ยังมีบทบัญญัติเพื่อวางแนวทางเพิ่มเติมไว้ว่า

“การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง จะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวน

**เท่ากันการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการ
ลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไป
ตามที่กฎหมายบัญญัติ”**

จากบทบัญญัติดังกล่าว ในเวลาต่อมาจึงได้มีการตรากฎหมายฉบับหนึ่ง ขึ้นตามความในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งจากกฎหมายฉบับนี้ รวมถึงบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว ถือเป็น กรอบโครงในเชิงสถาบันที่วางหลักการ แนวคิด และกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง สถานภาพของบุคลากรส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ ได้วางหลักว่า กิจกรรมด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความ เป็นอิสระแก่ท้องถิ่นที่จะบริหารจัดการไปตามความจำเป็นและความต้องการ ของตน ดังนั้น ระบบบริหารที่บูรณาการเข้ากับระบบกำลังพลของราชการส่วน กลางจึงต้องปรับเปลี่ยนไป เป็นผลให้สถานภาพของข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ จะถือว่าเป็นบุคลากรในสังกัดขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น “แต่ละแห่ง” ดังนั้น ความสัมพันธ์ด้านการจ้างงานจึงเกิดขึ้นระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในฐานะผู้ว่าจ้าง) และบุคลากรส่วนท้องถิ่น (ใน ในฐานะผู้ถูกจ้าง)

ประการที่สอง โครงสร้างการบริหารงานบุคคล แม้ว่าอำนาจในฐานะ ผู้ว่าจ้างจะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ในกฎหมายก็ได้ กำหนดให้มีกลไกที่จะสร้างความเป็นแบบแผนและมาตรฐานทางการบริหารงาน บุคคลขึ้น กลไกดังกล่าวจึงทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ซึ่ง ปัจจุบันจะใช้รูปแบบ “คณะกรรมการกลาง” เช่นเดียวกันกับในอดีต แต่ความ แตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่า คณะกรรมการกลางนี้ มิใช่เป็นกลไกที่รัฐบาลส่วนกลาง ใช้ในการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารงานบุคคล และบูรณาการกำลังพลส่วน



ท้องถิ่นเข้ากับส่วนกลาง หากแต่ถือว่าเป็นองค์กรในฝ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่วางมาตรฐานกลาง กำหนดแบบแผนร่วม การยก ระดับและพัฒนากำลังพลในภาคท้องถิ่นโดยรวม ดังจะเห็นได้ว่า องค์กรประกอบหนึ่งในสามของคณะกรรมการกลางนี้ จะมาจากตัวแทนในฝ่ายท้องถิ่น ที่จะร่วมกันทำงานกับตัวแทนของฝ่ายรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ

ประการที่สาม กระบวนการบริหารงานบุคคล จากที่กล่าวมาจึงทำให้กระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การสรรหาและคัดเลือก การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทน การวางแผนกำลังพล การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน ระบบวินัยและการลงโทษ การพัฒนาบุคลากร เหล่านี้ จะเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับคณะกรรมการกลางในระดับต่างๆ

จากคุณลักษณะที่กล่าวมา ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย จึงสะท้อนการจัดโครงสร้างและรูปแบบไปตามระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบเอกภาพ (Unified System) กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านบุคลากรของตนเอง นั่นคือ อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้าง จะต้องเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอีกด้านหนึ่ง จะต้องมียกลไกลงกลางในการสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นภายในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีแบบแผนและมาตรฐาน ทั้งนี้ กลไกกลางสำหรับสร้างความเป็นเอกภาพจะอาศัยรูปแบบ “คณะกรรมการกลาง” ที่มีองค์กรประกอบในลักษณะไตรภาคี

สำหรับรายละเอียดทั้งในด้านของโครงสร้าง และกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในส่วนต่อไป

3 องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย

โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย เป็นผลโดยตรงมาจาก บทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลในรูปแบบคณะกรรมการกลางที่มีองค์ประกอบไตรภาคี เพื่อร่วมใช้อำนาจในกระบวนการบางด้านร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดทั้งในด้านโครงสร้าง องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางนี้ เป็นผลให้ในปัจจุบันจะมีคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ ได้แก่

ก. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอยู่ทั้งหมด 1 คณะ

ข. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) มีอยู่ทั้งหมด 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.), คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.), และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)

ค. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ในทุกๆ จังหวัดจะมีคณะกรรมการระดับผู้น้อยอยู่ 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.), คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.), และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) นอกจากนี้ยังรวมถึงคณะกรรมการ ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)



3.1 องค์ประกอบภายในขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์ประกอบภายในขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการต่างๆ นั้น เป็นผลโดยตรงมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้วางกรอบให้คณะกรรมการดังกล่าว มีองค์ประกอบภายในแบบไตรภาคี ได้แก่

- (1) ตัวแทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการโดยตำแหน่ง
- (2) ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของผู้แทนฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนจากฝ่ายบุคลากรส่วนท้องถิ่น
- (3) ตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ตัวแทนที่เป็นผู้มีความรู้ หรือประสบการณ์ ด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบดังกล่าวมีความเปลี่ยนแปลงไปจากระบบที่เคยปรากฏในอดีต ซึ่งในระยะก่อน พ.ศ. 2540 คณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคลเกือบจะทั้งหมด ล้วนแล้วแต่มีที่มาจากตัวแทนของรัฐ คือ เป็นคณะกรรมการ “โดยตำแหน่ง” ซึ่งได้แก่ ข้าราชการพลเรือนในหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ในปัจจุบัน จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ก็เป็นผลให้มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบภายในของคณะกรรมการแต่ละระดับไว้ ดังปรากฏในตารางที่ 2, 3 และ 4 ดังนี้

ตารางที่ 2 องค์ประกอบภายในของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) จำนวน 16 คน	
ตัวแทนจากส่วนราชการ	(1) คณะกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ, ปลัดกระทรวงการคลัง, ปลัดกระทรวงมหาดไทย, และอธิบดีกรมการปกครอง
ตัวแทนจาก อบท.	(2) ผู้แทนจากคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมี 5 คน ได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการ อบจ. จำนวน 1 คน, ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวน 1 คน, ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวน 1 คน, ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวน 1 คน, ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจำนวน 1 คน (ในกรณีที่มิกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ก็ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 1 คน)
ตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ	(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้ต้องมีผลงานทางวิชาการหรือความรู้เป็นที่ยอมรับ
หมายเหตุ: ก. หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ข. การคัดเลือกประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้คณะกรรมการตาม (1), (2) และ (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนฝ่ายละสามคน รวมเก้าคน ประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองโดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว	

ตารางที่ 3 องค์ประกอบภายในของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)	
1. คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (จำนวน 18 คน)	
ตัวแทนจาก ส่วนราชการ	(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน (2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย, เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ, อธิบดีกรมบัญชีกลาง, และอธิบดีกรมการปกครอง
ตัวแทนจาก อปท.	(3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสามคน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสามคน
ตัวแทนจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ	(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้เชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและด้านการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
หมายเหตุ: ก. การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกระทำได้โดยคณะกรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และคณะกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคนและให้บุคคลทั้งสิบแปดคนประชุมคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน ข. ทั้งนี้อธิบดีกรมการปกครองจะแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองจำนวนหนึ่งคน ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการในคณะกรรมการกลางทั้งสามคณะ	
2. คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (จำนวน 18 คน)	
ตัวแทนจาก ส่วนราชการ	(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน (2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย, เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ, อธิบดีกรมบัญชีกลาง, และอธิบดีกรมการปกครอง
ตัวแทนจาก อปท.	(3) ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวนสามคน และปลัดเทศบาลจำนวนสามคน

ตัวแทนจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ	(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล
หมายเหตุ: ก. การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้กระทำโดยกรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อจำนวนเก้าคนและบุคคลทั้งสิบแปดคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน ข. ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกนายกเทศมนตรีหรือปลัดเทศบาลแล้วแต่กรณีเป็นผู้แทนเทศบาล ค. อธิบดีกรมการปกครองจะเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ง. กรรมการผู้แทนเทศบาลซึ่งคัดเลือกจากปลัดเทศบาล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับการคัดเลือกได้อีก	
3. คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (จำนวน 18 คน)	
ตัวแทนจาก ส่วนราชการ	(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน (2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย, เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ, อธิบดีกรมบัญชีกลาง, และอธิบดีกรมการปกครอง
ตัวแทนจาก อปท.	(3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คนซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสามคน
ตัวแทนจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ	(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล
หมายเหตุ: ก. การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น กรรมการตาม (1) และ (2) จะเสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคนและ กรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และบุคคลจำนวนทั้งสิบแปดคนดังกล่าวจะประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน	

- ข. ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล
- ค. อธิบดีกรมการปกครองมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล
- ง. กรรมการผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งคัดเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับการคัดเลือกได้อีก

ตารางที่ 4 องค์ประกอบภายในของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ระดับจังหวัด)

คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ระดับจังหวัด)	
1. คณะกรรมการข้าราชการบริหารส่วนจังหวัด (จำนวน 12 คน)	
ตัวแทนจากส่วนราชการ	(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 3 คนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้
ตัวแทนจาก อบท.	(3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน
ตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ	(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบอบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
หมายเหตุ: การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) กระทำโดยกรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และคณะกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคนและบุคคลทั้งสิบสองคนดังกล่าวจะประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน โดยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด	

2. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล	
ตัวแทนจาก ส่วนราชการ	(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 5 คนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้
ตัวแทนจาก อปท.	(3) ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน ดังนี้ (3.1) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน (3.2) นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน (3.3) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน
ตัวแทนจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ	(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล
หมายเหตุ: ก. การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) กระทำโดยกรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนเก้าคน และบุคคลทั้งสิบแปดคนจะมาประชุมคัดเลือกกันเองให้เหลือหกคน ข. ผู้ว่าฯ เป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลคนหนึ่งในจังหวัดเพื่อทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาล	
3. คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล	
ตัวแทนจาก ส่วนราชการ	(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 8 คนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

ตัวแทนจาก อบท.	(3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 9 คน ดังนี้ (3.1) ประธานสภาอบต. ซึ่งประธานสภาอบต. ในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน (3.2) นายกอบต. ซึ่งนายกอบต. ในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน (3.3) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัดอบต. ในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสามคน
ตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ	(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบอบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของ อบต.
หมายเหตุ: ก. การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) กระทำโดยกรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนสิบห้าคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนสิบห้าคน และบุคคลทั้งสามสิบคนดังกล่าวจะประชุมเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือเก้าคน ข. ผู้ว่าฯ มีหน้าที่จัดให้มีการคัดเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ค. ผู้ว่าฯ เป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ง. กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานส่วนตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจคัดเลือกได้อีก	
4. คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา	
ตัวแทนจาก ส่วนราชการ	(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน (2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรีจำนวน 3 คน ซึ่งผู้ว่าฯ ชลบุรีประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นผู้ว่าฯ ชลบุรีสามารถประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการได้
ตัวแทนจาก อบท.	(3) ผู้แทนเมืองพัทยาจำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งสภาเมืองพัทยาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

ตัวแทนจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ	(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา
หมายเหตุ: ก. การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) กระทำโดยกรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และบุคคลทั้งสิบสองคนดังกล่าวจะประชุมกันเพื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ข. การคัดเลือกผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาและผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายกำหนดให้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด มาใช้บังคับโดยอนุโลม ค. ผู้ว่าฯชลบุรีมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกพนักงานเมืองพัทยาเป็นผู้แทนพนักงานเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยาเป็นเลขานุการคณะกรรมการเมืองพัทยา ง. กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้	
5. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร	
ตัวแทนจาก ส่วนราชการ	(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน (2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการครู และอธิบดีกรมบัญชีกลาง
ตัวแทนจาก อปท.	(3) กรรมการผู้แทนกรุงเทพมหานคร จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญซึ่งคัดเลือกกันเอง 2 คน และผู้แทนข้าราชการครูกรุงเทพมหานครซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน
ตัวแทนจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ	(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร



- ก. การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) กระทำโดยกรรมการตาม (1) (2) และ (3) ประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ข. ให้หัวหน้าสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเลขานุการ
- ค. สำหรับกรุงเทพมหานครกฎหมายบัญญัติให้การบริการงานบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และให้เป็นไปตามมาตรฐานกลางที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดเป็นกรอบในการบริการงานของกรุงเทพมหานคร

3.2 บทบาทและความสัมพันธ์ขององค์กรกลางในการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

จากที่ได้นำเสนอมา คงพอจะมองเห็นได้ว่า องค์กรกลางในการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนั้น ประกอบไปด้วยองค์กรอะไรบ้าง และมีองค์ประกอบภายในอย่างไร เพื่อความเข้าใจที่มากขึ้น ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอในอีก 2 ประเด็น ได้แก่ บทบาทหน้าที่ขององค์กรกลางในการบริการงานบุคคล และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกลางเหล่านี้

1) บทบาทหน้าที่ขององค์กรกลางในการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาจากแนวคิดทั่วไปและกรอบที่วางเอาไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกลางด้านการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต่างๆ ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรกลางในการบริการงานบุคคลโดยทั่วไป ดังเช่น กรณีของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) นั่นคือ การทำหน้าที่ในฐานะกลไกเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในระบบบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ มุ่งหมายให้เกิดความเป็นแบบแผนและมาตรฐานให้เกิดขึ้นในกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคล คุณค่าสำคัญขององค์กรนี้จึงอยู่ที่การสร้างควมมีประสิทธิภาพ การยกระดับสมรรถนะโดยรวม และการดำรงรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรม (Merit System) ให้เกิดขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองคุณค่าในหลักการความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยในเวลาเดียวกัน

บทบาทหน้าที่ขององค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จึงมีไข่กลไกที่เกิดขึ้นสำหรับการควบคุม แทรกแซง หรือสั่งการในกิจกรรมด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ถือว่าองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรในฝ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยรวม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรกลางดังกล่าวมีหลายระดับและหลายคณะ จึงควรที่เราจะต้องมาทำความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรว่าเป็นเช่นไร

ดังได้ทราบมาแล้วว่า องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนั้น แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ซึ่งแต่ละระดับการจะมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

ก. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น⁴ (ก.ถ.) ถือเป็นองค์กรกลางที่เป็นหลักสำคัญในระดับชาติ มีบทบาทสำคัญใน 2 ด้าน กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง จะมีหน้าที่ในการการสร้างแบบแผนและมาตรฐาน “กลาง” สำหรับการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางกว้างๆ สำหรับองค์กรกลางอื่นๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปนำไปปรับใช้ ในอีกด้านหนึ่ง จะมีบทบาทในเชิงนโยบาย เพื่อวางทิศทางสำหรับระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่น รวมถึงการยกระดับและพัฒนาสมรรถนะของระบบกำลังพลเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อภารกิจของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) มีอยู่ทั้งหมด 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด, คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล, และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล⁵ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรกลางในระดับชาติเช่นเดียวกันกับ ก.ถ. โดยมีบทบาทในการปรับใช้หลักการ แบบแผน และมาตรฐานกลางต่างๆ ของ

⁴ ต่อไปข้างหน้า จะขอเรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.”

⁵ ต่อไปข้างหน้าจะขอเรียกคณะกรรมการกลางเหล่านี้โดยย่อว่า “ก.จ.”, “ก.ท.”, และ “ก.อบต.” ตามลำดับ

ก.ธ. มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อสร้างหลักเกณฑ์และมาตรฐาน “ทั่วไป” สำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทนั้นๆ

ค. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ในทุกๆ จังหวัดจะมีคณะกรรมการระดับนี้อยู่ 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด, คณะกรรมการพนักงานเทศบาล, และคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบล⁶ ซึ่งจะมีบทบาทในฐานะที่เป็นส่วนขยายของ ก.กลาง ในระดับชาติ กล่าวคือ จะมีหน้าที่ในการนำเอาหลักเกณฑ์และมาตรฐานทั่วไป มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารภายในจังหวัดของตน รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารงานบุคคลทางด้านร่วมกับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดนั้นๆ

นอกจากนี้ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมีคณะกรรมการระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง ได้แก่ คณะกรรมการพนักงาน เมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ทั้งนี้ สำหรับ ก.ก. แล้ว จะมีได้ทำงานภายใต้กรอบของ ก.กลาง หรือ ก.ระดับจังหวัด แต่จะมีอิสระในการวางหลักการ แบบแผน และมาตรฐานสำหรับการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากกรุงเทพมหานครถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีขนาดใหญ่ ที่มีศักยภาพและทรัพยากรทางการบริหารในระดับสูง และมีจำนวนบุคลากรในสังกัดเป็นจำนวนมาก สำหรับ ก.เมืองพัทยา ก็จะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับ ก.ท.จ. ทั้งนี้ ปรากฏการนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการที่ ก.ท. กำหนดมาบังคับใช้โดยอนุโลม เช่น การคัดเลือกผู้แทนพนักงาน เมืองพัทยาและผู้ทรงคุณวุฒิสำหรับ ก.เมืองพัทยา รวมถึงการ

⁶ ต่อไปข้างหน้าจะขอเรียกคณะกรรมการกลางระดับจังหวัดเหล่านี้โดยย่อว่า “ก.จ.จ.”, “ก.ท.จ.”, และ “ก.อบต.จังหวัด”

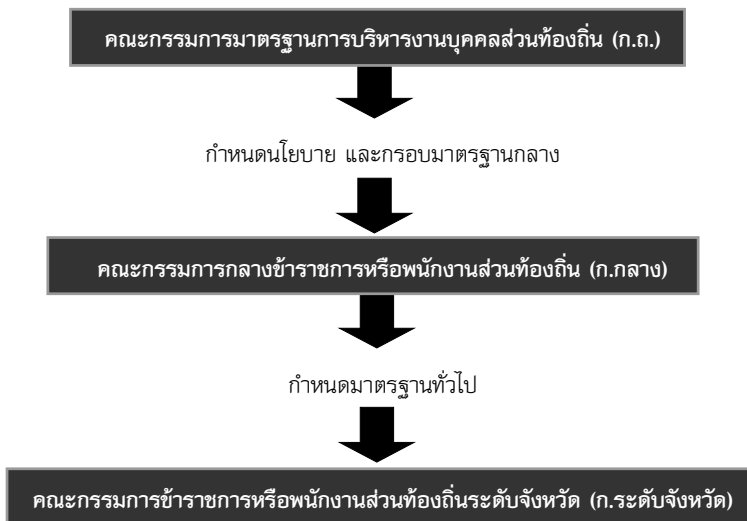
ใช้อำนาจของ ก.เมืองพัทยาในลักษณะอื่นๆ เป็นต้น

กระนั้นก็ดี ในทางปฏิบัติแล้ว การทำหน้าที่ขององค์กรกลางเหล่านี้ก็ปรากฏความซ้อนทับและสับสนอยู่มาก ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้น อีกทั้งจำนวนคณะกรรมการต่างๆ ก็มีหลายคณะ รวมถึงกรอบทางกฎหมายที่วางไว้อย่างคงมีปัญหาคงกเถียงกันอยู่ ซึ่งเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงอีกครั้งในส่วนท้ายที่ว่าด้วยปัญหาและแนวโน้มในอนาคต

2) โครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

พิจารณาจากบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกลางต่างๆ ก็จะเห็นถึงกรอบโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรเหล่านี้ได้อยู่บ้าง กล่าวคือ องค์กรกลางในทุกระดับทั้งในส่วนของ ก.ถ., ก.กลาง, และกระดับจังหวัด มิได้มีโครงสร้างความสัมพันธ์ภายใต้หลักการลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) หากแต่อยู่บนฐานของบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปเท่านั้น กล่าวคือ ก.ถ. จะทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย และกำหนดหลักการทางการบริหารงานบุคคลในรูปของการสร้างมาตรฐานกลาง ขณะที่ ก.กลาง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ก็จะทำหน้าที่ในการสร้างหลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และมาตรฐานทั่วไปสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทนั้นๆ ส่วน กระดับจังหวัด จะมีบทบาทที่ค่อนข้างสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ ก.กลาง ในการนำเอาหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติต่างๆ มาปรับใช้และบริหารงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดของตนเอง ทั้งนี้ อาจพิจารณาได้จากแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น



จากแผนภาพที่นำเสนอ เป็นแต่เพียงแบบแผนที่แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์โดยสังเขป แต่ความสัมพันธ์นี้จะปรากฏเด่นชัดขึ้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ที่เกี่ยวกับกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคล ทั้งในด้านการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง การสรรหาและคัดเลือก และอื่นๆ ซึ่งจะได้นำกล่าวถึงต่อไปข้างหน้าโดยละเอียด อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกลางเหล่านี้ก็เป็นเช่นเดียวกันกับเรื่องบทบาทหน้าที่นั่นคือ ในทางปฏิบัติแล้ว ความสัมพันธ์ยังคงเป็นไปอย่างสับสนและไม่ชัดเจน อันนำไปสู่ปัญหาหลายประการ (และเช่นเดียวกัน จะได้พิจารณาในประเด็นนี้อีกครั้งในส่วนที่ว่าด้วยปัญหาและแนวโน้มในอนาคต)

4 กระบวนการในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย

ในการพิจารณาถึงกระบวนการในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนั้น เราจะพบความคล้ายคลึงกับที่ปรากฏในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนับแต่อดีตได้หยิบยืมหลักการและแนวปฏิบัติในการกระบวนการบริหารงานบุคคลจากระบบข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม ผลจากการอบที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก็เป็นผลให้กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีคุณลักษณะปรับเปลี่ยนไปจากเดิมบ้าง ทั้งนี้ ก็เป็นผลมาจากหลักการว่าด้วยความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักความเป็นอิสระทางการบริหารดังกล่าว จึงเป็นผลให้อำนาจทางการบริหารในกระบวนการทางการบริหารงานบุคคล จะวางอยู่ที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่กระนั้น โดยเหตุที่ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยอิงอยู่กับรูปแบบที่เน้นความเป็นเอกภาพ ดังนั้น การใช้อำนาจในกระบวนการต่างๆ จึงมีองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลเข้ามาร่วมใช้อำนาจดังกล่าวด้วย อีกทั้งยังมีสำนักงานขององค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคล ที่มีบทบาทสำคัญในมิติอื่นๆ โดยเฉพาะทางด้านการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะของระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่นโดยรวม ฉะนั้น การที่เราจะเข้าใจถึงกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่และบทบาทของกลุ่มบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และสำนักงานขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น จึงเป็นผลให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ตราขึ้นในเวลาต่อมา ได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของตนเอง เนื่องจากถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ย่อมควรที่จะมีอำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างต่อบุคลากรที่ทำงานอยู่ในองค์กรของตน ทั้งนี้ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ใช้อำนาจในกิจกรรมดังกล่าวนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจการหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับอำนาจในการจัดการกับกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

1) การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่องมาตรฐานเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการในท้องถิ่น ดังนี้

1.1) อำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดส่วนราชการเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการต้องคำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น โดยให้มีการแบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักปลัดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะเป็นกอง
- (2) กอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกอง ได้แก่ กองกิจการสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองแผนและงบประมาณ กองคลัง กองช่าง หน่วยตรวจสอบภายใน (เป็นส่วนราชการที่มีฐานะต่ำกว่ากอง)

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดกอง หรือส่วนราชการอื่นได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกอง ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเป็นประกาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

1.2) การกำหนดอัตรากำลัง

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือการยุบเลิก การจัดแบ่งส่วนราชการโดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับ ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2) การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ประกอบกับ



ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในเรื่องมาตรฐานเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งให้อำนาจแก่ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดอัตราตำแหน่งภายในท้องถิ่น ดังนี้

2.1) ประเภทของตำแหน่งข้าราชการในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- (1) ตำแหน่งประเภททั่วไป
 - (2) ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด
 - (3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลางตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด
- ตำแหน่งของข้าราชการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีได้ 10 ระดับ คือ ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3 ระดับ 4 ระดับ 5 ระดับ 6 ระดับ 7 ระดับ 8 ระดับ 9 และระดับ 10 โดยให้ตำแหน่งในระดับ 1 เป็นระดับต่ำที่สุด เรียงสูงขึ้นไปเป็นลำดับตามความยาก และคุณภาพของงานจนถึงระดับ 10 ให้ถือว่าเป็นระดับสูงสุด

2.2) อำนาจผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดตำแหน่ง

ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำแผนอัตรากำลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการกำหนดตำแหน่งโดยต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และเมื่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นความเห็นชอบกับแผนอัตรากำลังดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาเพื่อจัดสรรเงินงบประมาณในแต่ละปีสำหรับตั้งเป็นอัตราเงินเดือนของตำแหน่งที่ได้กำหนดขึ้นนั้น

3) การสรรหา คัดเลือก และบรรจุแต่งตั้งบุคลากร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ประกอบกับ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และประกาศ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้อำนาจแก่ผู้บริหาร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกและบรรจุ แต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้ารับราชการดังนี้

3.1) การสอบแข่งขัน

ในกรณีนี้จะหมายถึง การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรใหม่ เพื่อ บรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งงานที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการ โดย การจัดให้มีการสอบแข่งขัน ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วน ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็น ข้าราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร อาจมอบให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

3.2) การสอบคัดเลือก

ในกรณีนี้จะหมายถึง การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภายในเพื่อ บรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานเดียวกันหรือต่างสายงาน โดยการ จัดให้มีการสอบเพื่อคัดเลือก ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วน ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็น ข้าราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรอาจมอบให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

3.3) การคัดเลือก

ในกรณีนี้จะหมายถึง การคัดเลือกบุคลากรภายในเพื่อให้ดำรง



ตำแหน่งที่สูงขึ้นในระดับควบสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นระดับควบ หรือนอก ระดับควบสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์หรือตำแหน่งประเภทวิชาชีพ เฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะหรือตำแหน่งประเภทวิชาการ โดยอาศัยมาตรฐาน การเลือกเพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น การประเมินผลงาน การประเมิน ผลการปฏิบัติงาน การสัมภาษณ์ เป็นต้น ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการและ พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่คณะกรรมการ ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรอาจมอบให้ผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

3.4) การคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษ (ไม่ต้องสอบแข่งขัน)

ในกรณีนี้จะหมายถึง การคัดเลือกบุคคลเข้ารับตำแหน่งในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษโดยไม่ต้องผ่านการสอบแข่งขัน เช่น ผู้ได้รับ ทุนรัฐบาล ทุนเล่าเรียนหลวง หรือทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้สำเร็จ การศึกษาในคุณวุฒิที่คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น อนุมัติ ให้ส่วนราชการใดจัดให้มีการศึกษาขึ้นเพื่อเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นโดยเฉพาะ, การรับผู้ที่เคยสอบผ่านเกณฑ์การสอบแข่งขันตามระดับ คณะแนเมื่อมีตำแหน่งว่างลง, การรับผู้ที่มีความสามารถหรือมีความเชี่ยวชาญ สูงในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการ เป็นต้น ทั้งนี้ คณะกรรมการ ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคล เข้ารับราชการเป็นข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่คณะ กรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรอาจมอบให้ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

4) การพิจารณาการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาการ ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้อง

ให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ

5) การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

6) การย้ายและการโอน-รับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการย้าย การโอน และการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในกรณีดังต่อไปนี้

6.1) การย้ายข้าราชการหรือพนักงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

6.2) การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานระหว่างจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ต้องกระทำโดยความสมัครใจของข้าราชการหรือพนักงานผู้ขอโอนมา และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้นสังกัดอยู่ได้ให้ความยินยอมในการโอนดังกล่าว ประกอบกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนมาได้ให้ความยินยอมในเรื่องดังกล่าว ในกรณีนี้ ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน ทำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการรับโอน เมื่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาให้ความเห็น



ชอบในเรื่องดังกล่าวแล้ว ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงไปกว่าตำแหน่งเดิม และได้รับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

6.3) การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานข้ามท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต้องกระทำโดยได้รับความยินยอมจากข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้นเสียก่อน เมื่อได้รับความยินยอมดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการรับโอน เมื่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวแล้ว นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการสั่งรับโอนข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้น ส่วนเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด

6.4) การโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการพลเรือน

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนโดยความยินยอมของข้าราชการผู้นั้น และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ของกระทรวง ทบวง กรมที่จะรับโอนได้ ทำความตกลงกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการเสนอเรื่องไปให้ ก.พ.พิจารณาอนุมัติส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับใดและให้ได้รับเงินเดือนเท่าใดนั้นให้ เป็นอำนาจของ ก.พ.เป็นผู้พิจารณาเรื่องดังกล่าว

7) การดำเนินการทางวินัย

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในกรณีดังต่อไปนี้

7.1) การผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง คือ ลังลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

7.2) การผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัยร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออก หรือ ไล่ออกให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ

8) การอุทธรณ์คำสั่งทางวินัย

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการรับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกเพราะเป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในการรับอุทธรณ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอเมื่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีมติเป็นประการใดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติไปตามนั้น

9) การรับการร้องทุกข์กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือคับข้องใจ

ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจรับและพิจารณาการร้องทุกข์ กรณีเหตุแห่ง



การร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาที่มีใช้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 องค์การกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า ใน การบริหารกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคล จะปรากฏการใช้อำนาจ ร่วมกับองค์การกลางทางการบริหารงานบุคคลเสมอ จะมีก็แต่เพียงบางเรื่อง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การพิจารณาการทดลองการปฏิบัติงาน และการดำเนินการ ทางวินัยในความผิดไม่ร้ายแรงเท่านั้น ที่ผู้บริหารสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ ด้วยเหตุนี้ องค์การกลางจึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการต่างๆ ค่อนข้างมาก ซึ่ง ภายใต้กรอบที่กำหนดในปัจจุบันเราสามารถพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของ ก.ถ., ก.กลาง, และก.จังหวัด รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นในกระบวนการต่างๆ ได้ดังนี้

1) การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ/ อัตราตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องโครงสร้างส่วนราชการ การ กำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องโครงสร้างส่วนราชการ การ กำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง
ก.จังหวัด	มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ อัตรา ตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลังภายในองค์กรของ ตนเองโดยอิสระ ภายใต้การให้ความเห็นชอบจาก ก.จังหวัด

2) การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับ ราชการ/เป็นพนักงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ก.จังหวัด	ดำเนินการสรรหาโดยวิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ/เป็นพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการโดยวิธี สอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือกได้ในกรณีที่ ก.จังหวัด มอบอำนาจให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

3) การบรรจุแต่งตั้งและการย้ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การบรรจุแต่งตั้ง การย้ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง การบรรจุแต่งตั้ง การย้ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน
ก.จังหวัด	มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการย้ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง และการย้ายบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) การเลื่อนชั้นเงินเดือน

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การเลื่อนชั้นเงินเดือน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง การเลื่อนชั้นเงินเดือน
ก.จังหวัด	มีอำนาจพิจารณาในเรื่องการเลื่อนชั้นเงินเดือน
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน

5) การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานภายในจังหวัด

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การรับโอน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการรับโอน



ก.จังหวัด	มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับโอน
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการออกคำสั่งในการรับโอน

6) การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานระหว่างจังหวัด

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การรับโอน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการรับโอน
ก.จังหวัด	มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับโอน
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการยินยอมและออกคำสั่งในการรับโอน

7) การโอนข้ามท้องถิ่น

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การรับโอน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง การรับโอน
ก.จังหวัด	มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับโอน
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการให้ความยินยอมและออกคำสั่งในการรับโอน

8) การโอนเป็นข้าราชการพลเรือน

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การรับโอน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง การรับโอน
ก.จังหวัด	มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับโอนข้าราชการ
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการยินยอมและออกคำสั่งในการรับโอนข้าราชการ

9) การดำเนินการทางวินัย

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องวินัย
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องวินัย

ก.จังหวัด	มีอำนาจในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยกรณีไม่ร้ายแรงโดยการแจ้งให้เพื่อทราบ ส่วนการดำเนินการทางวินัยที่ร้ายแรงต้องทำการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก ทั้งนี้ จะมีอำนาจดำเนินการเฉพาะกรณีที่เป็นการความผิดไม่ร้าย แต่หากเป็นกรณีความผิดร้ายแรงจะกระทำการพิจารณาและให้ความเห็นชอบโดย ก.จังหวัด

10) การอุทธรณ์ร้องทุกข์กรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

ก.ก.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การอุทธรณ์ ร้องทุกข์
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการอุทธรณ์ ร้องทุกข์
ก.จังหวัด	มีอำนาจในการรับและพิจารณาการร้องทุกข์ กรณีคับข้องใจหรือผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมายที่เหตุเกิดจากผู้บริหาร อปท.
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจรับพิจารณาการร้องทุกข์ กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์อันเกิดจากผู้บังคับบัญชาที่มีผู้บริหาร อปท.

4.3 สำนักงานขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สำนักงานขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นอีกกลุ่มองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ นอกเหนือจากองค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่ในฐานะหน่วยธุรการให้กับองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลต่างๆ แล้ว ก็ยังมีบทบาทสำคัญในการทำให้กระบวนการทางการบริหารงานบุคคลดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย แต่ที่สำคัญได้แก่ บทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รวมถึงบทบาทการเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้านบุคลากรส่วนท้องถิ่น และการประสานงานกิจกรรมต่างๆ ด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น



ในปัจจุบัน สำนักงานขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีอยู่ทั้งหมด 3 รูปแบบ ตามการจัดโครงสร้างขององค์กรกลาง ได้แก่

- (1) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (2) สำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ มีดังนี้

1) สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (3) ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (5) จัดประชุม จัดสัมมนา ฝึกอบรม รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (6) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ผลงาน และอุปสรรค ในการปฏิบัติหน้าที่และในการดำเนินงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

- (7) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมอบหมาย

2) สำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (3) ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (5) จัดประชุม จัดสัมมนา ฝึกอบรม รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (6) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ผลงาน และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และในการดำเนินงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (7) ปฏิบัติงานอื่นๆตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมอบหมาย

3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ถือเป็น



หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (3) ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (5) จัดประชุม จัดสัมมนา ฝึกอบรม รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- (6) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ผลงาน และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และในการดำเนินงานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (7) ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมอบหมาย

5 ปัญหาและแนวโน้มในอนาคต

การนำเสนอที่ผ่านมาเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนั้น จะเห็นได้ว่า เนื้อหาส่วนหนึ่งจะมุ่งเน้นในเรื่องแนวคิดและรูปแบบของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก ขณะที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรณีของไทยเป็นการเฉพาะนั้น จะเน้นการอธิบายในเชิงโครงสร้างและสถาบันเป็น

สำคัญ ขณะที่คำอธิบายเกี่ยวกับแบบแผน และแนวปฏิบัติต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคลจะกล่าวถึงแต่เพียงสังเขป ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลและความจำเป็นใน 2 ประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งแล้ว ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยกำลังอยู่ในระยะเริ่มต้น เนื่องจากข้อกำหนดในเชิงสถาบันที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยซึ่งให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นนั้น กำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านและแสวงหาทิศทางใหม่ที่เป็นตัวของตัวเอง เนื่องจากแบบแผนและแนวปฏิบัติเดิมที่อิงอยู่กับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนส่วนกลาง มีอาจจะยึดถือได้อีกต่อไป และในประการถัดมา ภายใต้สภาวะของการแสวงหาทิศทางใหม่นี้เอง เป็นผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย ยังมีอาจดำเนินไปได้โดยปกติ แต่ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคอยู่พอสมควร ทั้งนี้ ในประการสำคัญก็เกิดมาจากความสับสนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล และแนวปฏิบัติต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดที่กล่าวมา จึงทำให้ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอยู่ในสภาพการณ์เช่นเดียวกันกับมิติอื่นๆ ของระบบการปกครองท้องถิ่นไทย เช่น ระบบการคลังและงบประมาณ ภารกิจหน้าที่ เป็นต้น ซึ่งยังคงปรากฏ “พลวัตร” แห่งความเปลี่ยนแปลงอยู่มาก แรงเหวี่ยงที่จะนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างและกระบวนการยังมีอยู่สูง การสร้างคำอธิบายเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยปัจจุบันจึงนับเป็นเรื่องยากลำบาก

กระนั้นก็ดี เพื่อให้มองเห็นถึงทิศทางและแนวโน้มในอนาคตข้างหน้า ในส่วนนี้จะได้นำเสนอเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่สำคัญๆ และแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงๆ ที่กำลังจะเกิดขึ้นในเนื้อหาส่วนสุดท้ายนี้

5.1 ประเด็นปัญหาในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย

ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอถึงประเด็นปัญหาสำคัญๆ ซึ่งมีการกล่าวถึงกันมากและอาจจะเชื่อมโยงต่อความเปลี่ยนแปลงใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้น โดยจะ



ละเว้นไม่กล่าวถึงปัญหาที่ปรากฏในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยทั่วไป⁷

สำหรับประเด็นปัญหาในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย ในส่วนสำคัญนั้นก็เป็ผลมาประเด็นปัญหาในการประสานหลักการสำคัญสองประการเข้าด้วยกัน นั่นคือ ในด้านหนึ่งแล้วการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินไปโดยสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งต้องยอมรับต่อความแตกต่างหลากหลาย ความจำเป็น สภาพปัญหา และสภาวะแวดล้อมทางการบริหารที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่น แต่ในอีกด้านหนึ่ง ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีสมรรถนะและศักยภาพที่พอเพียงต่อการจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนท้องถิ่น รวมถึงต้องเป็นระบบที่เป็นธรรมต่อบุคลากรส่วนท้องถิ่น และยึดถือหลักการของระบบคุณธรรมเป็นสำคัญ ซึ่งย่อมหมายถึงการสร้างแบบแผนและแนวปฏิบัติร่วมกันในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้น

ในเรื่องนี้ถือเป็นประเด็นปัญหาหลักในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั่วโลก หากแต่กรณีของไทยเองนั้น ยังต้องประสบกับภาวะของการแสวงหาทิศทางสำหรับตนเองเพิ่มขึ้นไปอีก เนื่องจาก ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนับแต่อดีตนั้น อยู่ภายใต้การควบคุมและจัดการโดยรัฐบาลที่สว่นกลางมาช้านาน อีกทั้งแบบแผนและแนวปฏิบัติที่เคยเป็นมาก็อิงอยู่กับหลักการบริหารงานบุคคลในระบบข้าราชการพลเรือนที่ส่วนกลาง ดังนั้น ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ ระบบบริหารงานบุคคลภายใต้กรอบโครงสร้างทางสถาบันใหม่จึงปรากฏความสับสนยิ่งขึ้นไปอีก อันนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ตามมาในหลายประการ

⁷ สาระสำคัญที่ปรากฏในเนื้อหาส่วนนี้ รวมถึงอีกหลายประเด็นที่ปรากฏในเนื้อหาส่วนอื่นๆ หยิบยืมมาจากงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” โดย รศ.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2547. อย่างไรก็ตาม หากความผิดพลาดบกพร่องใดๆ จะปรากฏอยู่ ก็ถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

ซึ่งในที่นี้เห็นว่า มีประเด็นปัญหาสำคัญๆ ที่ควรกล่าวถึง ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาในเชิงโครงสร้าง

ประเด็นปัญหาสำคัญที่มีการกล่าวถึงกันมากและเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างภายในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบาท อำนาจหน้าที่ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำหรับปัญหาที่ปรากฏ มีดังนี้

1.1) ปัญหาด้านความไม่มีเอกภาพขององค์กรกลางการบริหารงาน

บุคคล

องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการสร้างแบบแผนและมาตรฐานทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ แต่ปัญหาสำคัญก็คือ กลไกเพื่อการสร้างความเป็นเอกภาพนี้กลับดำรงอยู่อย่างไรเอกภาพ สาเหตุประการสำคัญเกิดจากการที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางต่างๆ หลายคณะและหลายระดับ ขณะที่การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของคณะกรรมการกลางเหล่านี้ยังขาดความชัดเจนอยู่ จนนำไปสู่สภาวะความสับสนในอำนาจหน้าที่ของตนเอง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการกลางเหล่านี้จึงเกิดความสับสนและเหลื่อมล้ำกันอยู่ ตัวอย่างเช่น บทบาทของ ก.ถ. ซึ่งถือเป็นองค์กรสำคัญสูงสุดในเชิงนโยบายและการวางกรอบมาตรฐานกลาง กลับถูกมองข้ามและไม่ให้ความสำคัญ และต้องประสบกับการแข่งขันในบทบาทและอำนาจหน้าที่จาก ก.กลาง ต่างๆ ซึ่งมุ่งวางมาตรฐานทั่วไปในกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคลโดยขาดการประสานและร่วมมือกันกับ ก.ถ. อย่างเพียงพอ เป็นต้น

1.2) ปัญหาด้านบทบาทขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล

ในการสร้างความเป็นเอกภาพภายในระบบบริหารงานบุคคลส่วน



ท้องถิ่นนั้น องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลจะต้องทำหน้าที่ในฐานะ “ศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” ซึ่งจะต้องมีบทบาททั้งในเชิงการกำหนดนโยบาย การวางแผนกำลังพลในภาพรวม การเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารและการวิจัย การพัฒนากำลังพล รวมถึงการกำหนดมาตรฐานและแบบแผนทางการบริหารงานบุคคลต่างๆ ดังนั้น องค์กรกลางเหล่านี้จะต้องเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญทางการบริหารงานบุคคล แต่ในปัจจุบัน องค์กรกลางในรูปของคณะกรรมการกลางต่างๆ ยังคงมีบทบาทที่ยึดติดอยู่กับจารีตทางการบริหารแบบเดิม นั่นคือ การเป็นแต่เพียงองค์กรที่เน้นกิจกรรมการประชุมเพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะต่างๆ ขณะที่การวางแผนและมาตรฐานจะเป็นไปในรูปของการออกกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติต่างๆ ซึ่งยังคงอิงอยู่กับระบราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ สำนักงานขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล ซึ่งถือเป็นองค์กรสำคัญต่อการยกระดับและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กลับถูกมองว่าเป็นแต่เพียงหน่วยงานธุรการ จึงไม่ได้รับการให้ความสำคัญในการระดมทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาการบริหารงานบุคคล แต่ยังคงเป็นแต่เพียงส่วนราชการในสังกัดส่วนกลางที่มาช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลางเท่านั้น

1.3) ปัญหาด้านองค์กรประกอบภายในองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลมักจะเป็นกลไกกลางที่ถูกใช้เพื่อการทำงานร่วมกันระหว่าง “นายจ้าง” (employer) และ “ลูกจ้าง” (employee) ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยผู้บริหารท้องถิ่น) และบุคลากรส่วนท้องถิ่น แต่จากข้อกำหนดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเป็นผลให้องค์กรประกอบภายในมีลักษณะไตรภาคี ได้แก่ ตัวแทนจากส่วนราชการ ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะเช่นนี้ อาจทำให้มองได้ว่า ฝ่ายตัวแทนจากท้องถิ่นนั้น ค่อนข้างเสียเปรียบ

ตัวแทนจากส่วนราชการ เนื่องจากฝ่ายท้องถิ่นจะสามารถแยกความเป็นตัวแทนออกเป็น 2 กลุ่ม นั่นคือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายบุคลากรส่วนท้องถิ่น จึงเกิดสภาวะ ที่กล่าวกันมากกว่า คณะกรรมการกลางต่างๆ นั้นมีองค์ประกอบภายในแบบไตรภาคีแต่มี 4 กลุ่ม นอกจากนี้ ประธานของคณะกรรมการกลางเหล่านี้เกือบทั้งหมดจะกำหนดให้ตัวแทนจากส่วนราชการเป็นประธานโดยตำแหน่งคงมีแต่เพียง ก.ถ. เท่านั้น ที่เปิดโอกาสให้กรรมการคัดเลือกกันเอง อีกทั้งก็ยังปรากฏปัญหาว่า ตัวแทนจากส่วนราชการเหล่านี้ มักมีอาจเข้าร่วมและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการกลางได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากภารกิจประจำในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองค่อนข้างมากอยู่แล้ว ภารกิจต่างๆ ของคณะกรรมการกลางจึงมักจะไม่ได้รับการให้ความสำคัญจากตัวแทนในกลุ่มนี้

2) ปัญหาในเชิงกระบวนการ

สำหรับปัญหาในเชิงกระบวนการนี้ ในด้านหนึ่งก็เป็นปัญหาที่ปรากฏในระบบบริหารงานบุคคลของภาครัฐโดยทั่วไป เช่น ปัญหาเรื่องศักยภาพในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการวางแผนกำลังพล ปัญหาเรื่องความรู้ความสามารถของบุคลากร ปัญหาเรื่องการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เป็นต้น แต่ปัญหาสำคัญในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนั้น ส่วนสำคัญเกิดมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยกำลังอยู่ในขั้นของการเริ่มต้น ดังนั้น การมีโครงสร้างที่เป็นระบบระเบียบ และมีแบบแผนชัดเจนในแนวปฏิบัติต่างๆ จึงสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมภายในกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปได้โดยเรียบร้อย แต่ในปัจจุบัน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในหลายๆ กระบวนการยังคงดำเนินไปอย่างสับสน ปราศจากหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

นอกจากนี้ โดยเหตุที่แบบแผนและแนวปฏิบัติต่าง ๆ มักจะเป็นการหยิบบ้างและอิงอยู่กับระบบที่ปรากฏในระบบข้าราชการพลเรือน ทำให้เกิดสภาพ



การณืหลักเกณฑ์ทางการบริหารงานบุคคล เกิดความไม่สอดคล้องและขัดแย้ง เพียงพอต่อสภาวะแวดล้อมทางการบริหารที่เฉพาะภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ จนกลายเป็นอุปสรรคต่อผู้บริหารในการบริหารจัดการองค์กรและบุคลากรของตนเพื่อตอบสนองภารกิจหน้าที่ต่างๆ ตัวอย่างเช่น ปัญหาในการกำหนดส่วนราชการเพื่อตอบสนองความจำเป็นในภารกิจหน้าที่ ยังคงมี ปัญหาในเรื่องกฎระเบียบที่ไม่ยืดหยุ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นขาดความคล่องตัว ทางการบริหาร หรืออีกกรณีหนึ่ง ในมาตราที่ 35 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดเพดานการใช้จ่ายด้านบุคลากรมิให้เกินร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็นับเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่สร้างข้อจำกัดด้านบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่สอดคล้องกับความหลากหลายในเชิงขนาดและระดับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดจากการอิงแบบแผนและแนวปฏิบัติ ทางการบริหารงานบุคคลจากระบบราชการส่วนกลาง ได้แก่ ปัญหาเรื่อง “อาการของการกลายเป็นระบบราชการ” (Bureaucratization) ในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระบบที่หยิบยิมมานั้น มุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารงานบุคคลที่อิงอยู่กับระบบคุณธรรม โดยอาศัยมาตรการทางกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติที่เป็นแบบแผนเดียวกันอย่างเคร่งครัด ซึ่งนอกจากจะไม่สอดคล้องกับลักษณะตามธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่หลากหลาย (diversity) แล้ว ยังอาจจะขัดกับหลักความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ที่สำคัญ การอิงแอบกับแบบแผนดังกล่าว เป็นผลให้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบราชการส่วนกลาง เกิดการซ้ำในปัญหาเดิมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบัน ก็เป็นที่ยอมรับการโดยทั่วไปแล้วว่า ระบบบริหารงานบุคคลในราชการส่วนกลางของไทยนั้น มีอาจจะสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่

เปลี่ยนแปลงไปในยุคสมัยปัจจุบันได้ จึงปรากฏความพยายามในการปฏิรูปและปรับเปลี่ยนกระบวนการทางการบริหารงานบุคคล ดังเช่น ระบบการกำหนดตำแหน่งที่อิงอยู่กับระบบการจัดชั้นตำแหน่ง (P.C. - Position Classification) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยิบยืมมาใช้ในทางคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ก็กำลังดำเนินการศึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนระบบดังกล่าวไปสู่รูปแบบการกำหนดตำแหน่งใหม่ ที่เรียกว่า “Broadbanding” ซึ่งเป็นการกำหนดตำแหน่งตามกลุ่มสายงานหรือวิชาชีพ และจัดแบ่งชั้นตำแหน่งในแต่ละกลุ่มออกเป็นระดับกว้างๆ ที่เลื่อนไหลได้

แต่ประเด็นปัญหาสำคัญในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากความยากลำบากในการประสานแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระทางการบริหารเข้ากับหลักการสร้างความเป็นเอกภาพภายในระบบบริหาร ทำให้เกิดปัญหาว่า การใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคคลหนึ่งๆ นั้น ควรจะเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นโดยอิสระ หรือควรจะเป็นอำนาจขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล หรือเป็นการใช้อำนาจร่วมกัน เพราะเราพิจารณาถึงการใช้อำนาจดังกล่าว จะพบว่า ในปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มีความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลมากขึ้นกว่าในอดีตมาก แต่หากพิจารณาถึงอำนาจที่ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ได้จริงโดยลำพัง ก็จะมีอยู่เพียงไม่กี่ด้าน แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ระดบจังหวัด) เสียก่อน ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยยังคงมองว่า ตนเองมีได้มีอิสระอย่างเพียงพอ แต่หากพิจารณาในด้านของบุคลากรส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกลับมองว่า ในปัจจุบันนี้ มีการให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป จึงอาจทำให้ความเป็นระบบระเบียบที่เคยมีมานับแต่อดีตอาจเกิดปัญหาได้ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องระบบคุณธรรม ซึ่งอาจทำให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ เป็นต้น

5.2 แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมา จึงทำให้เห็นได้ว่า พลวัตรแห่งความเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังคงจะมีอยู่ต่อไป ดังปรากฏกรอบแนวคิดและข้อเสนอต่างๆ เพื่อการปรับเปลี่ยนทั้งจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาพันธ์ของบุคลากรส่วนท้องถิ่น เป็นต้น รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม เช่น นักวิชาการ สถาบันการศึกษา สถาบันด้านการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เหล่านี้ อาจก่อปรขึ้น เป็นแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงกว้างๆ ได้ดังนี้

1) การสร้างความเป็นเอกภาพภายในองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

แนวโน้มสำคัญที่มีการกล่าวกันมาก ได้แก่ ความพยายามในการสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นภายในโครงสร้างของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แนวคิดที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันในปัจจุบันได้แก่ การยุบรวมคณะกรรมการกลางต่างๆ ที่ในปัจจุบันมีอยู่หลายคณะและหลายระดับ ให้เกิดการบูรณาการเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในระดับที่มากขึ้น แต่ในด้านของโครงสร้างใหม่ว่าจะเป็นเช่นไรนั้น ก็ยังไม่เป็นที่สรุปแน่นอน แต่ทิศทางที่เป็นไปได้ น่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับชาติเพียงคณะเดียวเท่านั้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการวางนโยบาย กำหนดทิศทาง และสร้างแบบแผนและมาตรฐานทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ขณะที่องค์กรในระดับอื่นๆ หากจำเป็นจะต้องมี ก็ให้กำหนดขึ้นในรูปของ “คณะอนุกรรมการ” โดยถือว่าเป็นเพียงส่วนขยายของคณะกรรมการกลางระดับชาติ

2) การปรับเปลี่ยนในบทบาทขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล

นอกเหนือจากด้านโครงสร้างแล้ว ก็ยังปรากฏแนวโน้มในการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลไปสู่ทิศทางใหม่ ที่มุ่งเน้นไปสู่ความเป็น “ศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” เพื่อเป็นกลไกกลางในการศึกษา พัฒนา และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการยกระดับและเพิ่มพูนสมรรถนะของบุคลากรส่วนท้องถิ่น บทบาทขององค์กรกลางการบริหารบุคคลจึงมีใช้องค์กรที่เน้นหนักกิจกรรมด้านการประชุม เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะหน้าอีกต่อไป หากต้องเป็นองค์กรที่ต้องมีการดำเนินกิจกรรมอย่างเต็มเวลาและต่อเนื่อง ดังนั้น จึงปรากฏแนวโน้มของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและองค์กรประกอบภายในของคณะกรรมการกลางดังกล่าว ทั้งนี้ จะมุ่งเน้นบทบาทของตัวแทนจากฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิมากขึ้น โดยอาจมีการกำหนดให้ตัวแทนจากฝ่ายนี้ต้องมีคุณสมบัติในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง และต้องทำงานในฐานะบุคลากรเต็มเวลา เช่น การกำหนดให้ประธานของคณะกรรมการกลางมาจากตัวแทนฝ่ายนี้ เพื่อบังคับให้รับผิดชอบการดำเนินการกิจต่างๆ ของคณะกรรมการกลางอย่างต่อเนื่อง

3) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและบทบาทของสำนักงานองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

แนวโน้มอีกประการหนึ่งได้แก่ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ในปัจจุบันยังคงเป็นหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการไปสู่การจัดโครงสร้างใหม่ที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนแปลงบทบาทที่แต่เดิมมุ่งเน้นแต่งงานธุรการ ไปสู่บทบาทในฐานะองค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะของกำลังพลในภาคท้องถิ่น จึงปรากฏข้อเสนอถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดโครงสร้างใหม่ที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น และอยู่นอกกรอบของความเป็นส่วนราชการที่ส่วนกลางมากกว่าเดิม

เช่น อาจจัดโครงสร้างในรูปของกรมอิสระที่ไม่เป็นนิติบุคคล ดังเช่นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นต้น

4) การปรับเปลี่ยนในเชิงกระบวนการและการบริหารจัดการบุคลากรส่วนท้องถิ่น

แนวโน้มสุดท้ายได้แก่ การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการบุคลากรส่วนท้องถิ่นไปสู่ทิศทางใหม่ที่เป็นตัวของตัวเองมากขึ้น โดยไม่อิงอยู่กับระบบบริหารงานบุคคลที่ใช้ภายในระบบข้าราชการพลเรือน (ซึ่งกำลังจะมีความเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน) กล่าวคือ เป็นความพยายามในการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่ทางด้านทรัพยากรมนุษย์มาปรับใช้มากขึ้นกว่าการยึดติดอยู่กับการวางกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติแบบราชการ เช่น ระบบการกำหนดตำแหน่งตามสายวิชาชีพและมีช่วงชั้นที่ยืดหยุ่น (Broadbanding) ระบบการประเมินผลงานแบบมุ่งเน้นผลงานหรือผลสัมฤทธิ์ ระบบข้อมูลสารสนเทศด้านบุคลากรส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

6 เอกสารอ่านเพิ่มเติม

รายการเอกสารสำหรับการศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติม มีดังนี้

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- เชี่ยวชาญ อาศุวัฒน์กุล. **มิติใหม่การบริหารงานบุคคลในภาครัฐบาล: การเมือง คำนิยม และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2530.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2547.
- Norton, Alan. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**. Hants: Edward Elgar, 1994.