

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นายเทพวรา มาตรา



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
พ.ศ. 2558

**The Committee of Personnel Management of Municipality According  
to the Local Personnel Administration ACT, B.E. 2542**

**Mr. Thepwara Mattra**

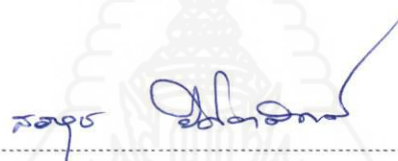
An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law  
Sukhothai Thammathirat Open University

2015

หัวข้อการศึกษาคั่นคว่ำอิสระ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542  
ชื่อและนามสกุล นายเทพวรา มาตรา  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. สรวุฑ ปิตียาศักดิ์

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2559

คณะกรรมการสอบการศึกษาคั่นคว่ำอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สรวุฑ ปิตียาศักดิ์)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** คณาวาอิสระ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

**ผู้ศึกษา** นายเทพวรา มาตรา รหัสนักศึกษ 2564001606 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ ดร. สราวุธ ปิตยาศักดิ์ **ปีการศึกษา** 2558

### บทคัดย่อ

การศึกษาคณาวาอิสระเรื่อง “คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเช่นประเทศฝรั่งเศสประเทศญี่ปุ่นและประเทศฟิลิปปินส์ (2) เพื่อศึกษาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และทิศทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย (3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การศึกษาคณาวาอิสระนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพและวิเคราะห์เอกสาร โดยใช้ข้อมูลในการศึกษาวิจัยทั้งจากตัวบทกฎหมายหนังสือวารสารบทความวิทยานิพนธ์เอกสารงานวิจัยสิ่งพิมพ์และข้อมูลจากสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์จากเว็บไซต์ต่างๆรวมทั้งจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญโดยนำข้อมูลมาจัดหมวดหมู่และทำการวิเคราะห์หาข้อสรุปประเด็นปัญหาที่ตั้งไว้

ผลการศึกษาพบว่าโครงสร้างคณะกรรมการดำเนินการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซับซ้อนขาดความเป็นเอกภาพและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันรวมทั้งไม่มีหลักประกันต่อข้าราชการท้องถิ่นอย่างเพียงพอส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคด้วยวิธีการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นจาก 3 ระดับให้เหลือ 2 ระดับโดยการให้ ก.กลางและ ก.ถ.รวมกันเป็น ก.เดียว และ ก. ระดับจังหวัดรวมกันเป็น ก.เดียวเพื่อความเป็นเอกภาพและมาตรฐานเดียวกันรวมทั้งลดอำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลเพื่อให้สามารถวางแผนการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น

**คำสำคัญ** คณะกรรมการ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เทศบาล

**Independent Study title:** The Committee of Personnel Management of Municipality According to the Local Personnel Administration ACT, B.E. 2542

**Author:**Mr. Thepwarra Mattra; **ID:** 2564001606; **Degree** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Dr. SarawutPitiyasak, Associate Professor;

**Academic year:** 2015

### Abstract

The objectives of research were: 1) to study the general concepts and theories about local personnel administration compared with the law in other countries such as France, Japan and the Philippines; 2) to study the personnel management of municipalities according to the Local Personnel Administration Act, B.E. 2542, and the tendency of the development of local personnel management in Thailand; 3) to study and analyze problems with local personnel management following the Local Personnel Administration Act, B.E. 2542 and to analyze and compare the existing act with the proposed act of legislation of the Local Personnel Administration Act, B.E. ....; and 4) to propose the course of remedy for local personnel management under the Local Personnel Administration Act, B.E. 2542.

This research applied qualitative research methods and document analysis using the data from various sources including journals, articles, theses, documents, researches, papers, and websites as well as interviews with experts. Data were categorized and analyzed to form conclusions following the research questions.

The results showed that overall the structure of committees within local administrative organizations overlaps and is redundant. There is a lack of unity and integrity. The different committees operate under different standards. All authority for personnel administration is centrally held by the chief administrative officer, so this influences the quality of administration of local administrative organizations. To solve the problem, the first suggestion was to re-engineer the structure of personnel administration committees from 3 levels down to just 2 levels by combining the central committee with the local committee and leaving the provincial committee as the second level. This would bring about greater unity and integrity and make the committees operate under the same standards. In addition, the authority of the chief administrative officers over personnel administration should be decreased to insure more checks and balances.

**Keywords:** Local administration, Human resources, Local government hiring

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ฉบับนี้คงไม่อาจสำเร็จได้หากไม่ได้รับการอนุเคราะห์ช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่านที่ได้ให้คำแนะนำให้การค้นคว้าตำราเอกสารต่างๆ เพื่อประกอบการศึกษาวิจัย

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สรวุฒิ ปิติ ยาศักดิ์ ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาที่กรุณาสละเวลาในการให้คำปรึกษาชี้แนวทางให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยทุกขั้นตอนตลอดจนการให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษาในการทำการศึกษาวิจัยตลอดมาขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะและข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่ช่วยประสานงานและอำนวยความสะดวกในการทำการศึกษาค้นคว้าอิสระและขอบคุณเพื่อน ๆ ของผู้ศึกษาทุกคน ที่คอยช่วยเหลือผู้ศึกษาตลอดมาทำยสุดคุณประโยชน์และความดีของการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอมอบเป็นกตเวทิตาแก่บิดามารดา บุรพจารย์และบุคคลที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้

เทพวรา มาตรา

กันยายน 2559

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์.....	3
3. ขอบเขตการศึกษา.....	3
4. ระเบียบวิธีวิจัย.....	3
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.....	5
1. ความหมายและแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางปกครอง.....	5
2. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.....	21
2.1 หลักการบริหารงานบุคคล.....	21
2.2 กรอบแนวคิดเรื่องระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน.....	27
3. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ.....	30
3.1 ประเทศญี่ปุ่น.....	30
3.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	44
3.3 ประเทศฟิลิปปินส์.....	62
บทที่ 3 การบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	71
1. พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยกับการบริหารงานบุคคล.....	71
2. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยก่อนปี พ.ศ. 2542.....	74
2.1 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยผู้ดำรงตำแหน่ง.....	74
2.2 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ.....	75

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน.....	77
4. การบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	79
4.1 ขอบเขตของกฎหมาย.....	80
4.2 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	80
4.3 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล.....	82
4.4 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล.....	85
4.5 การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร.....	87
4.6 การบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยา.....	88
4.7 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.....	89
5. กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.....	91
5.1 เทศบาล.....	93
5.2 ข้อมูลเทศบาล.....	98
5.3 การบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล.....	99
6. ทิศทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย.....	100
บทที่ 4 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเทศบาล.....	107
1. วิเคราะห์องค์การบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.....	107
2. วิเคราะห์เปรียบเทียบองค์การบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.....	121



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุป และ ข้อเสนอแนะ.....	132
1. บทสรุป.....	132
2. ข้อเสนอแนะ.....	139
บรรณานุกรม.....	146
ภาคผนวก.....	151
ข้อเสนอแนะและแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการ ก. ระดับจังหวัด.....	152
ประวัติผู้ศึกษา.....	158



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เน้นความเป็นอิสระ และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ปัจจุบันมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทได้มีการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กรนั้นๆ เป็นการเฉพาะ และการพัฒนาการดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการขยายตัวในความต้องการที่จะบริหารและได้รับบริการของประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น จนกลายเป็นประเด็นเรียกร้องถึงความเป็นอิสระเกี่ยวกับการบริหารงาน การบริหารคน และการบริหารงบประมาณ ดังนั้น เมื่อมีการกระจายภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จึงต้องกระจายอำนาจในการบริหารกิจการนั้นไปยังพนักงานหรือข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยรัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญในการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงได้กำหนดรับรองความเป็นอิสระไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะมาตรา 284 ที่กำหนดรับรองความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และมาตรา 288 ก็กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และการให้พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเหตุนี้เองกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฉบับนี้จึงเกิดขึ้น

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการตรากฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่สำคัญๆอยู่ 2 ประการ คือ 1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล 2) ให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและวางแนวทางการบริหารงานบุคคลเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อมีการประกาศ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลนี้ จะส่งผลต่อการเกิดองค์กรต่างๆ

ดังนี้<sup>1</sup>) 1) เกิดองค์กรคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) 2) เกิดองค์กรคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) 3) เกิดองค์กรคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด)

จึงมีประเด็นที่ควรทำการศึกษาค้นคว้าพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยกับการบริหารงานบุคคลรวมทั้งกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และได้เห็นข้อบกพร่องที่ชัดเจนหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้างการบริหารงาน โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ อันประกอบด้วย คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ซึ่งมีอยู่จำนวน 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล และยังมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ เช่นเดียวกับคณะกรรมการกลางฯ ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีสภาพหรือลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นกลไกที่เข้มแข็งพอสำหรับการบริหารงานได้ อันสืบเนื่องมาจากสาเหตุบางประการ อาทิ การมีองค์กรบริหารงานที่มากเกินไปส่งผลให้เกิดความซับซ้อนและขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ความแตกต่างหลากหลายในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ มีความลักลั่นได้เปรียบเสียเปรียบแตกต่างกันไป เนื่องจากบางครั้งการประกาศและบังคับใช้หลักเกณฑ์ต่างๆของ ก.ระดับจังหวัด แต่ละจังหวัดไม่สอดคล้องกันบังคับใช้ไม่พร้อมกัน เช่น การเลื่อนระดับ การโอนย้าย ทำให้เกิดปัญหาความได้เปรียบเสียเปรียบขึ้น อีกทั้งปัญหาอำนาจการบริหารงานบุคคลกระจุกตัวอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นเพียงผู้เดียว ทำให้ไม่มีหลักประกันต่อข้าราชการท้องถิ่นอย่างเพียงพอส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะได้ศึกษาถึงแนวทางแก้ไขตามที่ได้กล่าวไว้ในรายละเอียดต่อไป

<sup>1</sup>สถาบันพระปกเกล้า ร่วมคิดร่วมปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯส เจริญการพิมพ์ 2550 หน้า

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่นและประเทศฟิลิปปินส์

2.2 เพื่อศึกษาการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และทิศทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

## 3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทยกับการบริหารงานบุคคลรวมทั้งกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## 4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ และวิเคราะห์เอกสาร โดยใช้ข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าทั้งจากหนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ เอกสาร งานวิจัย และข้อมูลจากสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์ต่างๆรวมทั้งจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญโดยนำข้อมูลมาจัดหมวดหมู่ และทำการวิเคราะห์ หาข้อสรุปตามประเด็นปัญหาที่ตั้งไว้

ข้อมูลและสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งเว็บไซต์ที่จะใช้ในการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เช่น ข้อมูลจาก <http://www.local.moi.go.th/ture.doc> เป็นต้น

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่นและประเทศฟิลิปปินส์

5.2 ทำให้ทราบถึงการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และทิศทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย

5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

5.4 เพื่อให้ได้มาซึ่งเป็นแนวทางแก้ปัญหการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542



## บทที่ 2

# แนวคิดและทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีทางหนึ่งในการกระจายอำนาจหน้าที่ไปพร้อมกับการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นให้สามารถปกครองบริหารงานในท้องถิ่นระดับรากหญ้าแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อพัฒนานักบริหารของท้องถิ่นให้มีศักยภาพ และสามารถก้าวไปสู่นักบริหารระดับชาติได้ต่อไป พร้อมกับบริหารงานท้องถิ่นให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาและเข้าใจถึงแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ อันเป็นเหตุแห่งที่มาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

### 1. ความหมายและแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางปกครอง

การกระจายอำนาจ (decentralization) ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่ง และส่งผลถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ทำให้การกระจายอำนาจมีความชัดเจนมากขึ้น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น และสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

#### 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ที่กระทำโดยผู้บริหารระดับสูงไปสู่ผู้บริหารระดับต่างๆ ภายในองค์กร ในกรณีที่ผู้บริหารระดับสูงมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจลงมายังผู้บริหารระดับต่ำกว่าอย่างเป็นระบบในองค์กร ผลก็คือ องค์กรนั้นจะมีการกระจายอำนาจในทางกลับกันหากผู้บริหารระดับสูงสงวนอำนาจการตัดสินใจไว้ในส่วนกลางระดับสูง ย่อมแสดงว่า องค์กรนั้นมีการรวมอำนาจไว้มาก ดังนั้น การจะพิจารณาถึงลักษณะการกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจในองค์กร จึงพิจารณาได้จากขนาดความมากน้อยของอำนาจที่ถูกมอบหมายไป หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ จำนวนและชนิดของการตัดสินใจที่มีการมอบหมายให้กับผู้บริหารระดับที่ต่ำลงไป

เป็นสำคัญ เมื่อใดที่จำนวนของการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่ำมีมาก และเป็นเรื่องสำคัญก็แสดงว่าขนาดของการกระจายอำนาจก็มีอยู่สูงด้วย<sup>2</sup> ซึ่งมีผู้ให้ความหมายหลายท่านดังนี้

นักวิชาการCheemaและRondinelli อธิบายการกระจายอำนาจว่าหมายถึงการถ่ายโอนอำนาจที่รวมศูนย์อยู่บนศูนย์รวมอำนาจหรือศูนย์กลางไปยังเขตรอบนอกที่ไม่มีอำนาจสำหรับการบริหารหรือการปกครองซึ่งเป็นการนิยามการกระจายอำนาจอย่างกว้างว่าเป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบ (Transfer of Responsibility) การตัดสินใจในการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรในทางการปกครองจากส่วนกลางไปยังส่วนล่างซึ่งรับผิดชอบในระดับพื้นที่ซึ่งก็คือระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐองค์กรกึ่งอิสระองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐบาลโดยมีความแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม<sup>3</sup>

โกวิทย์ พวงงาม<sup>4</sup>นิยามว่าการกระจายอำนาจการปกครองคือการที่มีองค์กรซึ่งมีอาณาเขตมีความเป็นอิสระในการปกครองและการบริหารตนเอง มีประชาชน มีอำนาจหน้าที่มีรายได้ตามกฎหมายรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆแก่ประชาชนซึ่งประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองสามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชนซึ่งอาจกระทำผ่านตัวแทนของประชาชน

วรพจน์ วิสฤตพิชญ์<sup>5</sup>ได้เสนอบทความในการประชุมทางวิชาการนิติศาสตร์ไทย-ฝรั่งเศสครั้งที่2 เรื่องการกระจายอำนาจและการจัดการบริหารท้องถิ่นได้เสนอให้ความหมายและผลดีผลเสียของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1) ความหมายและลักษณะของการกระจายอำนาจการกระจายอำนาจคือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลางจากความหมายดังกล่าวทำให้การกระจายอำนาจมีอยู่ 2 รูปแบบคือ

(1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตคือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆร่วมกันจัดทำแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลางและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลางการกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ

<sup>2</sup> ชงชัย สันติวงษ์ องค์กรและการปกครอง กรุงเทพมหานคร:ไทยวัฒนาพานิช 2536 หน้า 91

<sup>3</sup> อุดม ทุมไธสิต รายงานการวิจัยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2551 หน้า 7-13

<sup>4</sup> โกวิทย์ พวงงาม การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต กรุงเทพฯ: วิทยุชน 2554 หน้า 13

<sup>5</sup> วรพจน์ วิสฤตพิชญ์ “การกระจายอำนาจและการจัดการบริหารท้องถิ่น” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 37, 2 (ธันวาคม 2537) หน้า 11

1. เกิดจากการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือประชาชน (Public Interest) นั้นมีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั้งประเทศและความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะดังนั้นการบริการสาธารณะ (Public Service) หรือกิจการที่กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎรจึงมีทั้งกิจการระดับชาติและกิจการระดับท้องถิ่นรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะกับการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้นส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันเองอย่างอิสระเพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนและเล็งเห็นปัญหาตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาการตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆ

2. กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่างๆของประเทศขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆและรับรองให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลคือมีความสามารถมีสิทธิและหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

3. “องค์กร” หรือ “ผู้แทน” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลเช่นดำเนินการต่างๆเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่างๆตามกฎหมายหรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง

4. บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ “องค์กร” หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือต้องได้รับแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนตำแหน่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนอย่างอื่นจากงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลังคือมีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการอันอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้อิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยากเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัดการจะจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางดังนั้นองค์กรปกครองส่วนกลางจึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ “กิจการท้องถิ่น” ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ



(2) การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิคคือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลางโดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษเช่น กิจการสื่อสารกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์กิจการผลิตกระแสไฟฟ้าหรือที่ต้องอาศัยความคล่องตัวไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

2) ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจการกระจายอำนาจทั้ง 2 รูปแบบมีข้อดีที่เป็นการปลดเปลื้องภาระขององค์การปกครองส่วนกลางทำให้การตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทั้งโดยองค์การขององค์การปกครองส่วนกลางขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การขององค์การมหาชนเป็นอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข้อดีบางประการของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตทำให้สามารถสนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะผู้ดำรงตำแหน่งเป็น “องค์กร” หรือสมาชิกของ “องค์กร” ขององค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาและความต้องการของราษฎรตลอดจนกระตือรือร้นที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรยิ่งกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลางยิ่งกว่านั้นการให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็น “องค์กร” หรือสมาชิก “องค์กร” ขององค์การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุด

ส่วนการกระจายอำนาจตามบริการย่อมมีผลให้การบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในขอบวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งองค์การมหาชนแต่ละองค์กรดำเนินไปได้อย่างเหมาะสม เพราะผู้รับผิดชอบจัดทำเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในทางเทคโนโลยีหรือคล่องตัวเพราะไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการ

การกระจายอำนาจมีข้อเสียคือ

(1) ทำให้อำนาจของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางน้อยลงซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

(2) เกิดการสิ้นเปลืองเพราะเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จัดทำบริการสาธารณะในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเท่านั้นไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติกรทั่วประเทศได้

(3) ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวมขาดเอกภาพ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนแต่ละองค์การต่างมีแนวโน้มที่จะแก่งแย่งแข่งขันกันจัดทำกิจการบริการสาธารณะภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนให้เจริญก้าวหน้าโดยไม่สนใจว่าจะมีผลเป็นการบั่นทอนความเจริญก้าวหน้าและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือขององค์การมหาชนอื่นหรือไม่

(4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นมือสมัครเล่นขาดความรู้หรือขาดประสบการณ์ในการบริหารองค์การแล้วอาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ

## 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ ธรรมานันท์<sup>6</sup> ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้พอสรุปได้ว่าเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (autonome) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (tutelle) ของส่วนกลาง

การกระจายอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญห้าประการคือมีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากส่วนกลางมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมีเจ้าหน้าที่ของตนเองและประการสุดท้ายคือมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง

การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบคือการกระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางกิจการ

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกว่าการกระจายอำนาจทางเขตแดน มีที่มาจากแนวคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่น ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ

<sup>6</sup> นันทวัฒน์ ธรรมานันท์ กฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ วิทยาลัยน 2553 หน้า 63-64

(centralization) มิใช่การกระจายอำนาจ(de'centralization) ดังนั้นการกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งผู้บริหารมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่างๆด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

2) การกระจายอำนาจทางกิจการหรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกว่าการกระจายอำนาจทางบริหาร เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเองบริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจสังคมกีฬาหรือวัฒนธรรมวิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้มิใช่การกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการ“มอบ” ให้องค์การของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

รองศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม ได้อธิบายหลักการการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลางดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตหมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2) การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิคหมายถึงการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระโดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษเช่นการสื่อสารวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์การผลิตไฟฟ้า เป็นต้น

ดังนั้นแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวเป็นรูปแบบหนึ่งในการบริหารประเทศที่ใช้กันในประเทศต่างๆที่มีวัตถุประสงค์ที่ใช้ในการบริหารประเทศหลักก็คือประเทศใดที่มีพลเมืองที่มีความรู้ความสามารถในการปกครองตนเองได้ก็จะนำหลักการกระจายอำนาจปกครองมาใช้ตรงกันข้ามกับประเทศใดที่มีพลเมืองยังไม่มีความรู้ความสามารถปกครองตนเองได้ก็จะใช้หลักการรวมอำนาจในการปกครอง

### 1.3 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ เทียบเคียงกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 แล้ว พบว่าโดยทั่วไปมีหลักการที่สำคัญเช่นเดียวกันคงมีการเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการเข้าไปในรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 เพื่อให้สมบูรณ์ขึ้นตามมาตรา 281 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นมาตราแรกของบทบัญญัติในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติถึงสาระสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ในการให้อิสระดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกับรูปแบบของประเทศที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญคือประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้<sup>8</sup>

ความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นมีได้ในกรณีต่างๆดังต่อไปนี้คือ

**1.3.1 ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น**  
 ของตนได้แก่การที่รัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีอิสระในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการบริการท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

**1.3.2 ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เป็นเครื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตนกล่าวคือมีอำนาจกำหนดตำแหน่งสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งจัดการเกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงานตลอดจนให้คุณให้โทษพนักงานรวมทั้งให้สิทธิประโยชน์เมื่อพ้นจากงาน ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมาแล้วหากเป็นไปได้และมีประสิทธิภาพก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างประสบผลสำเร็จ

**1.3.3 ความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง** เนื่องจากภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการจัดทำบริการสาธารณะดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมี

<sup>8</sup> นันทวัฒน์บรรมานันท์ กฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ วิทยุชน 2552 หน้า 232-233

<sup>9</sup> จรูญศรีสุกใส แนวทางการสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2540 หน้า 9

เงินมาเพื่อใช้จ่ายและดำเนินการซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดหาเงินมาใช้จ่ายก็จะต้องรอรับการจัดสรรเงินจากส่วนกลางซึ่งจะส่งผลทำให้ความเป็นอิสระด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้เพราะเมื่อส่วนกลางได้จัดสรรเงินมาให้ก็ต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินซึ่งก็จะเกิดผลกระทบต่อการดำเนินกิจการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับหนึ่งดังนั้นความเป็นอิสระทางการเงินและการคลังจึงได้แก่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองโดยมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นได้อย่างอิสระพอสมควรซึ่งจะส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการต่างๆได้ด้วยตนเอง

พรชัยศรีมีแพทย์ได้เสนอมาตรการของการกระจายอำนาจไว้ในความหมายของการกระจายอำนาจทางการเมืองให้ชุมชนปกครองตนเองในรูปหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีมาตรการดังนี้<sup>10</sup>

ความเป็นอิสระ (autonomy) ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่าไม่มีเอกราช (independence) เช่นรัฐอิสระและไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใดๆก็ได้ตามความพอใจแต่หมายความว่า เป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันเป็นลักษณะเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กัน 4 ประการคือ

(1) การมีบุคลากรของตนเองหมายถึงมีสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและมีเจ้าหน้าที่ประจำมาจากการบรรจุแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเององค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นรับเงินเดือนเงินตอบแทนต่างๆจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาปฏิบัติงานในช่วงเวลาสั้นๆและไม่กำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางย่อมมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการวินิจฉัยสั่งการจึงมาจากประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าอิทธิพลที่มาจากองค์กรปกครองส่วนกลางทำให้องค์กรลักษณะนี้เป็นอิสระจากส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

(2) การมีรายได้ของตนเองมีแหล่งรายได้และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำบริการต่างๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรกล่าวคือ “มีงบประมาณของตนเอง” โดยรัฐบาลให้อำนาจองค์กรในการจัดหารายได้ด้วยวิธีการต่างๆคือรายได้ทางตรง (รายได้ที่บังคับเอาค่าบริการที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้แก่ภาษีอากรค่าปรับค่าใบอนุญาตค่าธรรมเนียมต่างๆ) และรายได้ทางอ้อม (รายได้จากการกู้ยืมเงินต่างๆมาใช้จัดทำบริการสาธารณะ)

<sup>10</sup>พรชัยศรีมีแพทย์ ภูมิหมายปกครองท้องถิ่นไทย นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมสาร 2535 หน้า 47-48

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ถือเป็นรายได้ทางตรง) อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนกลางที่จะให้เงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือการให้เงินอุดหนุนเป็นปัจจัยช่วยให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจการในอำนาจหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นการอาศัยเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนกลางจะทำให้ความเป็นอิสระขององค์กรลดลงต้องทำตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนกลาง

(3) การมีฐานะเป็นนิติบุคคลการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “นิติบุคคล” เป็นเทคนิคทางกฎหมายทำให้องค์กรนั้นมีความสามารถถือสิทธิแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนกลางเป็นการประกันความเป็นอิสระ (autonomy) ขององค์กรนั้นอีกทางหนึ่ง และยังทำให้เกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยเพราะการเป็นนิติบุคคลขององค์กรเหล่านี้ไม่ใช่นิติบุคคลเอกชนแต่เป็นนิติบุคคลมหาชนกล่าวคือเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการต่างๆเพื่อสาธารณะประโยชน์

(4) การควบคุมกำกับ โดยองค์กรปกครองส่วนกลางการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเองมีรายได้ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นหากรัฐไม่กำหนดมาตรการควบคุมเอาไว้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพหรือไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำและรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายได้ แต่การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชาหากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่ง โดยอีกองค์กรหนึ่งอันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรควบคุมกำกับ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับแต่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำเท่านั้น

#### 1.4 การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

การปกครองท้องถิ่น คือผลผลิตของการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งรัฐกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งไม่ใช่การกระจายอำนาจให้แก่ปัจเจกชนแต่เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือชุมชน ให้มีการปกครองตนเองซึ่ง ก็คือการปกครองท้องถิ่น

### 1.4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น มีการให้ความหมายไว้มากมายแตกต่างกันไปในส่วนปลีกย่อย แต่ในสาระสำคัญแล้ว การปกครองย่อมมีความหมายเกี่ยวพันกับเรื่องของอำนาจ ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นในความหมายกว้างๆ จึงหมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่บางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตน ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

Daniel Wit กล่าวไว้ว่า รูปแบบการปกครองซึ่งเกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลาง ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีองค์กรและประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ<sup>11</sup>

William A. Robson กล่าวว่า หน่วยการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization)<sup>12</sup>

William V. Holloway กล่าวว่า องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการคลังมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญ<sup>13</sup>

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น เราอาจแยกลักษณะขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นที่เห็นได้อย่างเด่นชัด ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

- 1) มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย
- 2) เป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตที่แน่นอน มีงบประมาณ
- 3) ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
- 4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

<sup>11</sup>วิชชุร นาคชน การปกครองท้องถิ่นไทย พระนครศรีอยุธยามหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา 2550 หน้า 10

<sup>12</sup>ประธาน คงฤทธิศึกษากร การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2534 หน้า 10

<sup>13</sup>ประธาน คงฤทธิศึกษากร การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2534 หน้า 10

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้บริหารประเทศของตนโดยมีความแตกต่างกันไป ตามระบบและรูปแบบที่นำมาใช้เพื่อให้เหมาะสมกับระบอบการปกครองรูปแบบของรัฐ และสภาพเศรษฐกิจ สังคมของแต่ละประเทศ

#### 1.4.2 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

##### 1) รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

อำนาจในการปกครองท้องถิ่น มีแนวคิดที่แตกต่างกันในเรื่องที่มาของอำนาจรัฐ ทั้งแนวคิดที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ทั้งแนวคิดที่เชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองมาแต่โบราณ<sup>14</sup> ซึ่งหากพิจารณาจากแนวคิดทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นมีสองรูปแบบ คือการปกครองท้องถิ่นแบบที่เป็นทางการ และแบบที่ไม่เป็นทางการ

##### (1) การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ มีลักษณะที่สำคัญ คือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐให้การรับรองให้มีสถานะตามกฎหมายเป็นการรับรองโดยรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือโดยพระราชบัญญัติ ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีการจัดองค์กร มีการบริหารงาน มีงบประมาณ มีบุคลากรและมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการบริหารท้องถิ่นของตนได้ และรัฐจะคอยกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งการกระจายอำนาจแบบเป็นทางการนี้เป็นการกระจายอำนาจ 3 อำนาจด้วยกัน คือ

ก. การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

ข. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติขึ้นมาเพื่อตรากฎหมาย และการให้มีการเลือกตั้งผู้นำสูงสุดขึ้นมาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค. การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ที่ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย<sup>15</sup>

##### (2) การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ

<sup>14</sup>แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น” ค้นคืน 10 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.thailocalmeet.com/index.php?topic=6559.0;wap2>

<sup>15</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ “การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น” ค้นคืน 15 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php?title>



การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ (Informal Institution) เราอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง (Self Government) หรือการเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ (Nature หรือ Community Politics) ซึ่งมีลักษณะสำคัญขึ้นกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้นๆว่ามีสังคมและวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม มีการนับถือเครือญาติ มีการประกอบอาชีพการงานมีระบบการกระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและลักษณะของผู้นำ ฯลฯ ในลักษณะใดเป็นการปกครองแบบธรรมชาติที่ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน อาจมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการ<sup>16</sup>

## 2) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้วมักพบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น และโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น

### (1) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวเป็นการจัดโครงสร้างการปกครองที่ง่ายที่สุดคือ มีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างระดับบนและมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างในระดับล่างเพียงชั้นเดียวแบบเอกประสงค์ การจัดโครงสร้างรูปแบบนี้เน้นการนำเป้าหมายโดยรวมทั้งหมดให้เข้ามาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยเดียวกัน นโยบายต่างๆ สามารถนำมาบูรณาการขึ้นเป็นหน่วยบริการแบบเอกประสงค์ เพื่อสนองความต้องการหรือบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถจัดลำดับความสำคัญของนโยบายได้ง่าย มีความเป็นเอกภาพเชิงอำนาจ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวเป็นโครงสร้างที่ใช้กับประเทศที่มีขนาดเล็ก ประชากรมีจำนวนไม่มาก เพราะหากเป็นประเทศขนาดใหญ่จำนวนประชากรมากแล้ว การให้บริการแก่ประชาชนอาจไม่ทั่วถึงเพียงพอ และไม่สามารถจัดกิจกรรมใหญ่ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>17</sup>

### (2) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น

เป็นการจัดโครงสร้างโดยมีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างชั้นบน และรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างชั้นล่างอีก 2 ระดับ โดยมีระดับกลางและระดับพื้นฐาน โดยระดับพื้นฐานเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและจัดโครงสร้างการปกครอง 2 ระดับ ได้แก่ ราชอาณาจักรส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น คือ ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น<sup>18</sup>

<sup>16</sup>แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น “เรื่องเดียวกัน”

<sup>17</sup>อุดม ทุมโฆสิต การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว กรุงเทพฯ โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ม.ป.ป. หน้า 256-262

<sup>18</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2549 หน้า 8

### (3) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น

เป็นโครงสร้างที่มีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างชั้นบนและมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างชั้นล่าง คือ มีท้องถิ่นระดับบน ท้องถิ่นระดับกลางและท้องถิ่นระดับล่าง โครงสร้างแบบนี้เป็นโครงสร้างที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศที่มีพื้นที่กว้าง และมีจำนวนประชากรมาก โดยเป็นการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดทำหน้าที่ครบทุกอย่าง เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการและเข้าถึงบริการได้สะดวกรวดเร็วที่สุด ส่วนหน่วยท้องถิ่นขนาดกลางเป็นการจัดเขตพื้นที่ให้มีขนาดใหญ่ขึ้นซ้อนในพื้นที่ของหน่วยท้องถิ่นระดับล่าง เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมที่ใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>19</sup>

#### 3) โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจขององค์กร เพราะโครงสร้างขององค์กรจะถูกสร้างและพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ ภารกิจรวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กร สำหรับการจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้สามารถจัดแบ่งรูปแบบได้เป็น 4 รูปแบบหลักๆ ได้แก่

##### (1) รูปแบบสภาฝ่ายบริหาร (Council-Executive Form)

รูปแบบสภาฝ่ายบริหาร เป็นรูปแบบที่ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นรูปแบบที่มีการแยกโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่

##### ก. รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive)

รูปแบบนี้จะไม่มีการแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจครอบคลุมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารต้องบริหารงานภายใต้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น<sup>20</sup>

##### ข. รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive)

มีการแยกอำนาจกันชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารและอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพิ่มขึ้น มีอำนาจในการยับยั้ง

<sup>19</sup>อุดม ทุมโฆสิต การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว หน้า 256-262

<sup>20</sup>สถาบันพระปกเกล้า แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น นนทพูนี สถาบันพระปกเกล้า 2551 หน้า 5-6

“มติสภา” มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินงานในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ สามารถกำหนด และปรับปรุงงบประมาณได้ มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล<sup>21</sup>

#### (2) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)

รูปแบบคณะกรรมการนี้ เป็นอีกรูปแบบที่นิยม เป็นรูปแบบที่ง่าย ไม่ซับซ้อน โครงสร้างไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คณะบุคคลจะมีจำนวนประมาณ 5-7 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น คณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขณะเดียวกันก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ออกข้อบัญญัติต่างๆ โดยในการปฏิบัติงานจะมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็นด้านๆ และกรรมการแต่ละคนก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากองหรือฝ่ายในงานแต่ละด้าน ข้อดีของการจัดรูปแบบโครงสร้างในรูปแบบนี้ ได้แก่ ความรวดเร็วในการทำงานและการตัดสินใจ เนื่องจากสามารถใช้อำนาจบริหารและอำนาจในการออกกฎหมายสามารถจบได้ในองค์กรเดียว แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบคณะกรรมการก็ยังมีข้อเสีย คือไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ การตัดสินใจอาจมีความผิดพลาดได้ หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานได้<sup>22</sup>

#### (3) รูปแบบสภาผู้จัดการเมือง (Council – Manager Form)

รูปแบบสภาผู้จัดการเมือง มีแนวคิดในด้านบริหารธุรกิจซึ่งมีการแยกการจัดทำนโยบายออกจากการบริหารและมีความเชื่อความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน เรียกว่า “ผู้จัดการเมือง” (City Manager) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่น ส่วนงานด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ “สภาท้องถิ่น” จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ดีและมีประสิทธิภาพ<sup>23</sup>

#### (4) รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting)

รูปแบบที่ประชุมเมือง ถือเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดรูปแบบหนึ่งของโลก เป็นรูปแบบที่ประชาชนในท้องถิ่นทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการร่วมลงมติ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในเวทีการประชุมประจำปีของเมือง อย่างไรก็ตามรูปแบบที่ประชุมเมืองนี้เหมาะสมกับพื้นที่หรือเมืองที่มีขนาดเล็กที่สามารถจัดการและจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง มีจำนวนประชากรไม่มากเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันรูปแบบดังกล่าวมีอยู่น้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่และประชากรที่มีจำนวนมากขึ้น<sup>24</sup>

<sup>21</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 6

<sup>22</sup>มรุต วันทนากร การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงกับเทศบาลไทยบทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม กรุงเทพฯ มิสเตอร์ก๊อปปี้ 2549 หน้า 19-21

<sup>23</sup>สถาบันพระปกเกล้า แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น หน้า 7

<sup>24</sup>มรุต วันทนากร การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงกับเทศบาลไทยบทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม หน้า 26

### 1.4.3 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการกำหนดภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะนั้นเมื่อเข้าใจประเภทของบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจหลักและภารกิจรองของรัฐแล้วในการจะมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องพิจารณาแนวคิดในการจัดการกิจการหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการสาธารณะนั้น

#### 1) ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ในการจัดการกิจการหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมาย หมายถึงภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นจะมีขอบเขตเพียงใดครอบคลุมกิจการใดนั้นต้องมีกฎหมายรองรับหรือมีกฎหมายให้อำนาจระบุว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นก็ไม่สามารถทำได้หากกระทำก็เป็นการละเมิดต่อกฎหมายดังนั้นภายใต้หลักการนี้ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยกฎหมายการกำหนดภารกิจของท้องถิ่นตามหลักการนี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการปกครองตนเองจะจำกัดเพราะท้องถิ่นจะมีภารกิจหน้าที่เท่าที่กฎหมายระบุให้อำนาจไว้เท่านั้นซึ่งประเทศที่กำหนดภารกิจของท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้พบว่าเป็นประเทศที่มีพื้นฐานการพัฒนามาจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchic - based) และกลุ่มประเทศแองโกลเช่นสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาออสเตรเลีย เป็นต้นซึ่งรวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย<sup>25</sup>

#### 2) ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป

หลักความสามารถทั่วไปหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการกิจการได้อย่างกว้างขวางเท่าที่ไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่นๆ อีกหลักความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามข้อเรียกร้องของท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและทันต่อสภาวการณ์ด้วยกฎหมายจะให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการต่างๆ โดยไม่ระบุเจาะจงซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกิจการบริการสาธารณะที่มีอยู่และอาจมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นด้วย ประเทศที่ใช้หลักการกำหนดภารกิจของท้องถิ่นตามหลักความสามารถทั่วไปมักจะเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งมีพัฒนาการมาจากรัฐสมัยใหม่มาจากการรวมตัวกันของชุมชนท้องถิ่น (Community- based)

<sup>25</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่องภารกิจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า 2547 หน้า 6-7

เช่นประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศสที่มีความก้าวหน้าในด้านกฎหมายมหาชนก็ยึดถือหลักการนี้ โดยเรียกหลักการนี้ว่า “หลักการบริหารโดยอิสระ” (Free Administration) เป็นต้น<sup>26</sup>

### 3) ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (Mandatory Delegated Function)

หลักการจัดการกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเป็นหลักการที่ปรากฏใน ลักษณะของการทับซ้อนอยู่ใน 2 ระบบที่ได้กล่าวมาข้างต้นซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักมีการใช้สอง ระบบเท่านั้น โดยหลักการนี้หมายถึงการกำหนดภารกิจหน้าที่นี้เป็นภารกิจของรัฐซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้อง จัดทำแต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนซึ่งไม่ใช่ภารกิจของท้องถิ่น โดย แต่แต่ท้องถิ่นต้องจัดทำเพราะได้รับมอบหมายหรือได้รับมอบอำนาจให้ต้องจัดทำซึ่งรัฐจะเป็นผู้ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการจัดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามที่รัฐกำหนด แนวคิดในการมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้อาจมีเหตุผลคือรัฐเห็นว่า ภารกิจบางอย่างท้องถิ่นสามารถทำได้ดีกว่ารัฐจัดทำเองเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นและมีความคล่องตัวในการดำเนินการมากกว่าหรือรัฐอาจเห็นว่า ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจหลักที่รัฐต้องจัดทำแต่ในการที่รัฐลงไปดำเนินการจัดทำเองอาจเป็น การขัดต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นหรือขัดต่อจารีตประเพณีการปกครองที่เน้นบทบาท ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น หรือ ชุมชนดังนั้นรัฐจะกำหนดให้ภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจัดทำแทนภายใต้แบบแผนและมาตรการที่รัฐกำหนด<sup>27</sup>

#### 1.4.4 การปกครองตนเองของท้องถิ่น

แนวคิดพื้นฐานการปกครองตนเองของท้องถิ่นการปกครองตนเองในระดับ ท้องถิ่นซึ่งอาจเรียกว่าเป็นการเมืองชุมชนแบบชนบทมีมาตั้งแต่คนมนุษย์เริ่มรวมตัวกันเป็นชุมชน ทางการเมืองซึ่งแต่ละชุมชนย่อมมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไปซึ่งเรียกว่าการเมืองในชุมชนซึ่ง โดยสภาพจะมี โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในชุมชนนั้นเองในชุมชนขนาดเล็กเช่น สังคม เกษตรกรรมจะมีการรวมตัวกันเป็นระบบเครือญาติซึ่งจะมีการแบ่งปันทรัพยากรธรรมชาติมีการจัดตั้ง องค์กรทางสังคมซึ่งเป็นการปกครองภายในความสัมพันธ์ที่ครอบคลุมเป็นการปกครองตนเองของ ท้องถิ่นซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นรากฐานทางประวัติศาสตร์ของสังคมหรือการปกครองตนเองของ ท้องถิ่นนั้นมีอยู่ก่อนที่จะมีรัฐสมัยใหม่ซึ่งเป็นการมีอยู่อย่างไม่เป็นทางการก่อนที่รัฐจะรับรองการ กระจายอำนาจการปกครองคือการทำที่รัฐได้สละหรือมอบอำนาจการตัดสินใจทางปกครองและการ บริหารของส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการซึ่งองค์กรที่รับมอบอำนาจ คือองค์กร

<sup>26</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 8-9

<sup>27</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 10-11

ปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและเป็นวิธีการในการกระจายภารกิจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะมีระดับมากหรือน้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในรัฐเดี่ยวยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเสมอซึ่งระดับในการกำกับดูแลนั้นจะแตกต่างกันไปตามระดับของการกระจายอำนาจ<sup>28</sup>

## 2. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

### 2.1 หลักการบริหารงานบุคคล

#### 2.1.1 หลักการบริหารงานบุคคลทั่วไป

การบริหารงานบุคคลหรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์การถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบในการบริหารงานภายในองค์การทั้งนี้ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญขององค์การเพราะทรัพยากรด้านกำลังคนเป็นพื้นฐานหนึ่งที่สำคัญที่ขาดมิได้ในการบริหารองค์การดังที่เมกกินสัน (Megginson) ได้กล่าวไว้ว่า

“มนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหารถึงแม้ว่าคุณค่าของมนุษย์จะเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์กำหนดคุณค่าเช่นเดียวกับวัตถุหรือสินค้าทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้แต่มนุษย์ก็ยังถือว่าเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจและขณะเดียวกันก็มีคุณค่า และเกียรติภูมิ”<sup>29</sup>

การบริหารและการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากทั้งนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารไว้ดังนี้ คือ

ปีเตอร์ดริคเกอร์ (Peter Drucker) กล่าวว่าการบริหารหมายถึงศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น<sup>30</sup>

ชุกกาญจนประกรให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่ร่วมกันปฏิบัติการให้ลุล่วงเป้าหมายร่วมกัน<sup>31</sup>

<sup>28</sup> ครินทร์ เมฆไตรรัตน์ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐานการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า 2547 หน้า 22-26

<sup>29</sup> ยุวดี ศรีธรรมรัฐ การบริหารบุคคลในภาครัฐกิจ กรุงเทพฯ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526 หน้า 1-2

<sup>30</sup> สมพงษ์ เกษมสันการบริหารแผนใหม่ พระนคร ไทยวัฒนาพานิช 2526 หน้า 13-14

<sup>31</sup> ชุกกาญจนประกร “รัฐประศาสนศาสตร์” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2530 หน้า 16

ในการบริหารองค์การ “คน” ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญ การบริหารงานบุคคลจึงมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารองค์การในด้านอื่นๆ ดังที่ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนี้

เสนาะดิเขาว์กล่าวว่าการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องของการหาคนที่มีความรู้ความสามารถตรงกับที่องค์การต้องการเข้ามาทำงานเป็นการใช้คนให้ถูกวิธีเพื่อที่เขาจะได้เอาความดีที่มีอยู่ในตัวเขาอุทิศให้กับงานและบำรุงรักษาให้คนดีมีความสามารถอยู่ทำงานกับองค์การให้นานที่สุดโดยยึดถือประสิทธิภาพของงานเป็นพื้นฐาน<sup>32</sup>

อมรรักษ์ศาสตร์กล่าวว่าการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นทั้ง “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ที่เป็น “ศาสตร์” เพราะมีแนวทางของหลักวิชาที่ศึกษาได้มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับมีจุดอ่อนจุดแข็งของวิชาที่ต้องศึกษาเพื่อนำไปประยุกต์ได้สำหรับความเป็น “ศิลป์” นั้นพิจารณาในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารซึ่งสามารถนำไปใช้ในการบริหารงานให้เกิดได้ทั้งผลทางบวก และทางลบตามที่ต้องการได้<sup>33</sup>

ชูศักดิ์เที่ยงตรงกล่าวไว้ว่าการบริหารงานบุคคลคือการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะให้ได้คนดีมีคุณวุฒิและความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มาทำงานด้วยความสนใจพึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล<sup>34</sup>

จากการที่นักวิชาการได้ให้ความหมายเอาไว้ พอทำให้เราเข้าใจถึงภาพรวมของการบริหารงานบุคคลได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งจากความหมายต่างๆของการบริหารงานบุคคลนั้น อาจสรุปได้ว่า

การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นการสรรหาคนที่มีความรู้ความสามารถกับที่องค์กรต้องการเข้ามาทำงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อองค์กรมากที่สุด

### 2.1.2 ระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ยึดระบบสำคัญอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) และระบบคุณธรรม (merit system)

1) ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) หมายถึง ระบบที่มีกรให้ตำแหน่งในทางราชการเป็นรางวัลแก่ผู้ภักดีต่อพรรคการเมืองโดยไม่จำกัดขอบเขตอำนาจการบรรจุไว้ในระเบียบข้าราชการหรือกฎหมายการบริหารใดๆ<sup>35</sup>

<sup>32</sup>เสนาะดิเขาว์และคณะการบริหารงานบุคคลพระนครมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2525 หน้า 4

<sup>33</sup>อมรรักษ์ศาสตร์ “การบริหารงานบุคคลห้าสิบปีแห่งการถอยหน้าถอยหลัง” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 19, 2 (เมษายน 2522) หน้า 316

<sup>34</sup>ชูศักดิ์เที่ยงตรงการบริหารบุคคลในภาครัฐกิจกรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519 หน้า 7-9

2) ระบบคุณธรรม (merit system) ได้กล่าวไว้ว่า ระบบคุณธรรมมีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้ต่างๆ กัน เช่น “ระบบคุณวุฒิ” “ระบบความรู้ความสามารถ” และ “ระบบความดี และความสามารถ” ซึ่งความหมายนี้เป็นเรื่องของระบบการจัดการบริหารงานบุคคลที่เป็นธรรม โดยยึดถือความรู้ความสามารถของคนเป็นหลักสำคัญ<sup>36</sup>

ระบบคุณธรรม (merit system) มีหลักอยู่ 4 ประการ คือ

(1) หลักความมั่นคง (security of tenure) หลักนี้มีความหมายว่า เมื่อบุคคลเข้ามาทำงานแล้วจะไม่ถูกออกจากราชการโดยง่ายตราบเท่าที่บุคคลเหล่านั้นยังมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานได้ดีและมีความประพฤติดี หลักนี้โดยทั่วไปช่วยทำให้บุคลากรมีความตั้งใจในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดขวัญกำลังใจ ขณะเดียวกันก็เกิดความเต็มใจในการปฏิบัติงาน

(2) หลักความสามารถ (rule of competence) หลักนี้ถือว่าการที่หน่วยงาน หรือองค์การจะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งเข้าทำงาน โดยที่บุคคลนั้นๆ มีโอกาสก้าวหน้าจะต้องมีการสอบแข่งขัน แม้ในการสอบหรือการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งก็ควรจะใช้หลักนี้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อหน่วยงานหรือองค์การนั้นๆ จะได้มีคนดีมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานอีกด้วย

(3) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) แนวคิดที่จะให้ข้าราชการเป็นกลางทางการเมืองตั้งอยู่บนข้อสมมุติฐานที่ว่าข้าราชการประจำ คือ เครื่องมือในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าข้าราชการประจำจะต้องไม่มีส่วนร่วมปฏิบัติทางการเมืองเกินไปกว่าขอบเขตที่หน่วยราชการจะพึงมี ประการต่อมาคือโดยหลักการที่ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำจะต้องยึดถือหลักการให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(4) หลักความเสมอภาคในโอกาส (equal of opportunity) ตามหลักนี้หมายความว่าสิทธิสมัครสอบได้โดยไม่มีกีดกัน คือ เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและพื้นฐานความรู้ตามที่กำหนด มีสิทธิสมัครสอบได้โดยไม่มีกีดกัน คือ มีการประกาศรับสมัครให้ทราบทั่วไป ฯลฯ หรือในกรณีที่มีการเลื่อนตำแหน่ง ตามหลักนี้ข้าราชการที่มีอายุทำงานเท่ากันระดับเท่ากัน ต้องมีความเสมอภาคในการเลื่อนตำแหน่งเหมือนกัน เป็นต้น<sup>37</sup>

<sup>35</sup>อุทัย หิรัญโต การบริหารงานบุคคล กรุงเทพฯ โอนเดือนส.ค. 2531 หน้า 2

<sup>36</sup>สมพงษ์ เกษมสิน การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ กรุงเทพฯ ไทยวัฒนาพานิช 2526 หน้า 68.

<sup>37</sup>จุมพล หนิมพานิช “การสรรหาและการเลือก” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2530 หน้า 74-75



### 2.1.3 กระบวนการบริหารงานบุคคล

กระบวนการบริหารงานบุคคล โดยทั้งหมดย่อมเป็นเป้าหมายในการบริหารจัดการปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลให้ลุล่วงไปด้วยดี โดยให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ในการผลิตให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่หน่วยงานเองและบุคลากรทุกคนและเช่นเดียวกันสำหรับแต่ละหน้าที่หรือแต่ละขั้นตอนในกระบวนการนั้นต่างมีเป้าหมายเฉพาะที่จะให้สำเร็จบางอย่างแตกต่างกันและต่างมุ่งพยายามที่จะให้เป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้เป้าหมายส่วนรวมของการบริหารงานบุคคลผลสูงสุด

สุกิจจุลละนันท์เป้าหมายหลักของการบริหารงานบุคคลนั้นจะมีลักษณะที่สำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการ กล่าวคือ

- 1) การให้ได้มาซึ่งบุคคล
- 2) การพัฒนาบุคลากร
- 3) การบำรุงรักษาซึ่งบุคคล
- 4) การให้บุคคลพ้นจากงาน

เป้าหมายทั้ง 4 ประการที่กล่าวมานี้จำเป็นต้องอาศัยกิจกรรม หรือ กระบวนการที่ต้องกระทำเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของหลักการบริหารงานบุคคล

**กระบวนการหรือกิจกรรมในการบริหารงานบุคคลนั้น** ประกอบด้วย

- 1) การกำหนดนโยบายและวางระเบียบเกี่ยวกับบุคคล
- 2) การวางแผนในการจัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์
- 3) การวางแผนโครงการปฏิบัติ
- 4) กำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติในตำแหน่งต่างๆ
- 5) การจำแนกตำแหน่ง
- 6) การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน
- 7) การสรรหากคนมาทำงาน
- 8) การเลือกสรรและการทดสอบ
- 9) การให้ทดลองปฏิบัติงาน
- 10) การบรรจุแต่งตั้ง
- 11) การจัดทำทะเบียนประวัติ
- 12) การย้ายและโอน
- 13) การพัฒนาตัวบุคคล
- 14) การประเมินผลการปฏิบัติงาน

- 15) การพิจารณาความดีความชอบ
- 16) การเลื่อนตำแหน่งฐานะ
- 17) การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
- 18) การจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูล
- 19) การปกครองบังคับบัญชา
- 20) การรักษาวินัย
- 21) การให้พ้นจากงาน
- 22) การจัดระบบบำเหน็จบำนาญ
- 23) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล<sup>38</sup>

ธงชัยสันติวงศ์ได้แบ่งหน้าที่งานด้านการบริหารงานบุคคลกระบวนการปฏิบัติ ด้วยส่วนสำคัญต่างๆเกี่ยวพันกันดังนี้

1) การออกแบบงานและการวิเคราะห์งานเพื่อจัดแบ่งตำแหน่งงาน (Task Specialization Process) คือขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากการกำหนดเป้าหมายขององค์การที่จะมาถึงขั้นแรกของการบริหารงานบุคคลคือการวางแผนองค์การ (Organization Planning) และการออกแบบงาน (Job Design) ซึ่งต้องทำการวิเคราะห์งาน (Job Analysis) จะเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของกิจกรรมที่ต้องทำในขั้นนี้

2) การวางแผนกำลังคน (Manpower Planning Process) คือ ขั้นตอนของการวิเคราะห์เพื่อทราบชนิดและจำนวนของตำแหน่งงานและบุคคลที่ต้องการเพื่อจัดหาแผนกำลังคนขององค์การซึ่งจะนำไปสู่การเริ่มต้นขั้นตอนแรกของการหาคนมาบรรจุ

3) การสรรหาและคัดเลือกพนักงาน (Recruitment and Selection Process) กระบวนการสรรหาบุคคล (Recruitment) ก็เพื่อให้ได้บุคคลที่พึงประสงค์ที่สุดและการมีวิธีการคัดเลือกคน (Selection) เพื่อให้คนที่ดีที่สุดมีคุณสมบัติและจำนวนตรงตามจำนวนตำแหน่งงานต่างๆ

4) การปฐมนิเทศพนักงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Induction Appraisal Process) คือ ขั้นตอนต่อเนื่องจากขั้นตอนที่2ที่จะต้องเริ่มต้นส่งมอบคนเข้าทำงานด้วยกิจกรรมซึ่งประกอบด้วยขั้นแรกสุดที่ต้องทำคือ การแนะนำเพื่อบรรจุหรือการปฐมนิเทศ (Induction or Performance Evaluation) หลังจากที่ได้ทราบจากผลการปฏิบัติงานแล้วเพื่อส่งเสริมและแก้ไขปัญหอันอาจเกิดขึ้นจากความแตกต่างของประสิทธิภาพการปฏิบัติงานก็จะดำเนินการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนหรือลดตำแหน่งหรือโยกย้าย

<sup>38</sup> สุกิจจุลละนันท์การบริหารงานบุคคลแผนใหม่กรุงเทพมหานครทำเนียบนายกรัฐมนตร 2514 หน้า16-17

5) การอบรมและการพัฒนา (Training and Development Process) คือ ขั้นตอนที่เป็นหน้าที่ที่สำคัญที่ต้องมีอยู่ตลอดเวลาทุกขณะที่มีทรัพยากรมนุษย์ทำงานอยู่กับเรา หรือที่เรียกว่าการอบรมหรือการฝึกอบรมและการพัฒนาซึ่งหมายถึงกิจกรรมทางการบริหารงานบุคคลที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อมุ่งส่งเสริมความรู้ความสามารถตลอดจนความชำนาญให้มีมากขึ้นในตัวบุคลากร โดยเฉพาะเทคนิคและวิธีการใหม่ๆและเงื่อนไขของปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่นๆตลอดจนการช่วยให้บุคลากรมีความก้าวหน้าและทันต่อการเปลี่ยนแปลง

6) การจ่ายค่าตอบแทน (Compensation Process) คือ กิจกรรมทางด้าน การจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรด้วยผลประโยชน์ต่างๆเพื่อให้บุคลากรได้รับความพึงพอใจมากที่สุดและเพียงพอในระดับความสามารถและสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรให้เกิดกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทำให้ผลผลิตสูงขึ้นกับองค์การ

7) การทำนุบำรุงรักษาทางด้านสุขภาพความปลอดภัยและแรงงานสัมพันธ์ (Health, Safe Maintenance and Labor Relation) เพื่อการรักษาสัมพันธ์ภาพที่ดีระหว่างบุคลากรกับองค์การต้องคอยดูแลสุขภาพอนามัยความปลอดภัยซึ่งองค์การต้องคำนึงถึงด้านนี้ตามสมควรเพื่อประโยชน์ทั้งบุคลากรและองค์การและเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับซึ่งกิจกรรมนี้จะต้องคอยปกป้องและแก้ไขดูแลเอาใจใส่ตลอดเวลา มีระบบของการเจรจาต่อรองทั้งสองฝ่ายให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ดีและเจตนาที่ดีต่อกันทั้งนี้เพื่อความราบรื่นในการอยู่ร่วมกันทั้งองค์การ<sup>39</sup>

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นการบริหารหรือการจัดการที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์การหนึ่งเพื่อจะเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานให้มีจำนวนเพียงพอเพื่อให้การใช้คนให้เกิดประโยชน์เต็มที่และรักษากำลังแรงงานตลอดจนการบำรุงรักษาส่งเสริมสมรรถภาพและบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายขององค์การ การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับนโยบายการวางแผน โครงการระเบียบ และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลเพื่อประโยชน์และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและปริมาณที่เพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์การบริหารงานนั้น ผู้บริหารไม่สามารถที่จะดำเนินงานทั้งหมดให้สำเร็จโดยลำพังได้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือบุคลากรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในกระบวนการบริหารงานบุคคล

<sup>39</sup> รัชชสันติวงษ์การบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานครพัฒนาพานิช 2542 หน้า 40

## 2.2 กรอบแนวคิดเรื่องระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ในระยะกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ระบบการปกครองท้องถิ่นในหลายๆประเทศทั่วโลก ได้มีการปรับตัวในหลายด้านเกิดมีความเปลี่ยนแปลงในหลักการว่าด้วยการบริหารงานในภาคสาธารณะ ส่งผลให้การส่งมอบบริการในภาคสาธารณะมีการปรับเปลี่ยนจากเดิมที่รัฐเป็นผู้จัดทำไปสู่ทางเลือกใหม่ๆเพื่อการส่งมอบบริการดังกล่าวเช่นการใช้สัญญาว่าจ้างเอกชนดำเนินการแทน (Contracting out), การแปรรูปกิจการของรัฐไปสู่เอกชน (Privatization), การทำงานร่วมกันขององค์กรหลากหลายประเภทในรูปของเครือข่ายทางนโยบาย (Policy networks) เป็นต้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อระบบการปกครองท้องถิ่นให้จำต้องปรับตัวรวมทั้งเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นก็จำต้องปรับตัวจากเดิมที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีการบริหารและการจัดโครงสร้างภายในที่ขยายตัวไปตามภารกิจหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ โดยการจัดตั้งแผนกต่างๆภายในและสรรหาบุคลากรมารับผิดชอบจัดทำภารกิจนั้นๆ (Departmentalism) ไปสู่การปรับตัวใหม่ทั้งในเชิงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของบุคลากรภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของหลายๆประเทศได้มีการจัดรูปแบบและวางหลักการเสียใหม่สรุปได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆในเวลานี้สามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบกว้างๆดังต่อไปนี้<sup>40</sup>

### 2.2.1 ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นภายใต้รูปแบบนี้จะถือว่าอำนาจในการจัดการด้านบุคลากรทั้งกระบวนการจะเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่น “แต่ละแห่ง” ที่จะจัดการกันเอง กล่าวคือ การกำหนดคุณสมบัติ การสรรหาการว่าจ้างระบบเงินเดือน และค่าตอบแทนระบบการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ไปจนถึงระบบการเกษียณอายุ และให้ออกจากงานทั้งหมดเป็นอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหนึ่งๆที่บริหารด้วยตนเองโดยอิสระ การบริหารงานบุคคลในรูปแบบนี้ปรากฏใช้อยู่อย่างเด่นชัดในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่นและประเทศออสเตรเลีย โดยหลักการแล้วจะมีระบบการบริหารที่คล้ายคลึงกับบริษัทเอกชนโดยทั่วไปกล่าวคือ ท้องถิ่นมีอิสระเต็มที่ในการจัดการขณะที่อำนาจของรัฐบาลส่วนกลางจะเข้ามาเกี่ยวข้องแต่เพียงการออกกฎหมายเกี่ยวกับระบบการประกันการจ้างงานสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขการทำงานหรือระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนพื้นฐานซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับกำลังแรงงานส่วนอื่นๆของประเทศ โดยทั่วไปและอาจจะจัดให้มีการพัฒนาและอบรมบุคลากรระบบการนิเทศน์งานในบางสาขาน

<sup>40</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกรุงเทพฯ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2546 หน้า 41-44

หรือการสร้างระบบการแลกเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรเป็นการชั่วคราวระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่นเป็นต้น

ระบบนี้จะมีจุดแข็งอย่างน้อยสามประการคือประการที่หนึ่งท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความเป็นอิสระสูงในการจัดการด้านบุคลากรอันเป็นการส่งเสริมปรัชญาการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local self-government) ประการที่สองหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจะกำหนดเงื่อนไขในการจ้างงานต่างๆ ได้โดยอิสระเพื่อให้สามารถแข่งขันในการดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในตลาดแรงงานเข้ามาทำงานในองค์กรของตนได้ และประการที่สามท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างและคุณสมบัติของบุคลากรได้อย่างอิสระ และยืดหยุ่นเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตน

### 2.2.2 ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ

รูปแบบการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติปรากฏอยู่ในหลายๆ ประเทศในภาคพื้นยุโรปอย่างเช่นเยอรมันและฝรั่งเศสเป็นต้นระบบนี้จะถือว่าพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งถือเป็นกำลังพลในภาครัฐที่ถูกต้องรวมเข้าอยู่ภายใต้โครงสร้างอันเดียวกันทั้งนี้อำนาจทางการบริหารด้านบุคลากรจะถูกกำหนดกรอบ โดยคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคลในระดับชาติหรือเป็นไปตามข้อตกลงของที่ประชุมร่วมระดับชาติระหว่างฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่ายรัฐบาลส่วนกลางหรือโดยแนวนโยบายขององค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เป็นการเฉพาะ

ระบบนี้มีหลักการพื้นฐานที่เน้นความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) และการประกันความมั่นคงของการจ้างงานในระยะยาวโดยข้อกำหนดด้านการบริหารบุคลากรที่วางกรอบไว้ในระดับชาติจะเกี่ยวข้องกับประเด็นอย่างระบบการจัดชั้นและตำแหน่ง ระบบค่าตอบแทน และเงินเดือนระบบการสอบเลื่อนขั้น กำหนดหลักการด้านคุณสมบัติของตำแหน่งงานระบบการประเมินผลงานระบบการควบคุมทางวินัยระบบการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรเป็นต้นทั้งนี้การใช้อำนาจทางการบริหารภายใต้กรอบดังกล่าวจะกระทำผ่านคณะกรรมการกลางในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นดังนั้นภายใต้โครงสร้างเช่นนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดการด้านบุคลากรอยู่จำกัดกล่าวคือจะมีอำนาจแต่เพียงในด้านการกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างการประเมินผลงานและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นต้น

สำหรับจุดแข็งของระบบนี้มีอยู่อย่างน้อยสามประการได้แก่ประการที่หนึ่งจะมีกรอบทางการจัดการด้านบุคลากรที่เป็นเอกภาพและมีแบบแผนอันเดียวกันทั้งประเทศประการที่สอง ระบบนี้จะเอื้อต่อการโยกย้ายถ่ายเทบุคลากรระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรภาครัฐอื่นๆ ให้เป็นไปได้โดยสะดวกขึ้นและประการที่สามระบบนี้จะสร้างหลักประกันด้านการจ้าง

งานในระยะยาวแก่พนักงานท้องถิ่น ได้มากกว่ารูปแบบแรกตัวอย่างของระบบการบริหารงานบุคคลรูปแบบนี้ที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือในประเทศฝรั่งเศส

### 2.3.3 ระบบผสมผสาน

การบริหารงานภายใต้รูปแบบนี้จะมีลักษณะที่ผสมผสานระหว่างสองรูปแบบแรกกล่าวคือ อำนาจทางการบริหารงานบุคคลจะถูกใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งกับองค์กรส่วนกลางในระดับชาติโดยจะถือว่าบุคลากรในภาคท้องถิ่นเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการตนเองแต่ข้อกำหนดทางการบริหารต่างๆจะถูกวางกรอบโดยอาศัยระบบคณะกรรมการ (Committee System) ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นภายใต้ระบบพหุภาคีหรือโดยองค์กรกลางที่เป็นองค์กรของรัฐที่มีอิสระจากรัฐบาลส่วนกลาง (Non-departmental Organization) และบางประเทศนิยมดำเนินการ โดยองค์กรมหาชน (Public Organization) คณะกรรมการหรือองค์กรกลางเหล่านี้ อาจจะมีได้มีอยู่เพียงองค์กรเดียวแต่จะมีอยู่หลายองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคลากรในแต่ละด้านเช่นการกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนของลูกจ้างชั่วคราวและพนักงานสายบริหารทั่วไปจะถูกกำหนดโดยข้อตกลงระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับสหภาพแรงงาน เป็นต้นหรือระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขในการทำงานตลอดจนข้อกำหนดด้านคุณสมบัติของพนักงานในสายวิชาชีพหนึ่งๆก็จะกระทำผ่านกรรมกรกลางที่มีองค์กรหลายฝ่ายเกี่ยวข้องเช่นตัวแทนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นผู้ชำนาญการสมาคมวิชาชีพและตัวแทนจากรัฐบาลส่วนกลาง เป็นต้นหรือในระบบการประเมินผลงานและประกันคุณภาพของบุคลากรก็จะมีองค์กรอิสระที่เป็นองค์กรของรัฐแต่มีใช้หน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลางเข้ามาดูแล เป็นต้น การบริหารงานภายใต้รูปแบบนี้ถือเป็นแนวโน้มที่กำลังถูกปรับใช้ในหลายประเทศกล่าวคือทั้งในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติซึ่งมีหลักการบริหารอยู่คนละขั้วต่างก็เคลื่อนเข้ามาใช้รูปแบบผสมผสานกันมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่นในกลุ่มประเทศนอร์ดิกอย่างเดนมาร์กสวีเดนรวมถึงประเทศอย่างเนเธอร์แลนด์ เป็นต้นต่างก็เคลื่อนตัวจากระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติที่อำนาจทางการบริหารถูกกำหนดกรอบอย่างเคร่งครัดจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่ระบบการจ้างงานที่วางอยู่บนฐานของระบบการว่าจ้างตามสัญญา (Individual contractual basis) ซึ่งกระทำโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งกับพนักงานที่ถูกว่าจ้างแต่ทั้งนี้จะอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางระดับชาติในการกำหนดเงื่อนไขการว่าจ้างต่างๆ โดยองค์กรตัวแทนของทั้งสองฝ่ายขณะที่ในประเทศอย่างอังกฤษที่ปรากฏรูปแบบการบริหารแบบผสมผสานอย่างเด่นชัดก็มีการเคลื่อนตัวจากในอดีตที่ใช้ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปสู่การสร้างระบบมาตรฐานกลางผ่านคณะกรรมการกลางและองค์กรอิสระต่างๆ มากขึ้น ระบบนี้เป็นการผสมผสานเอาจุดแข็งของทั้งสองระบบแรกมาปรับใช้กล่าวคือเป็นการ

ประนีประนอมกันระหว่างหลักการความเป็นอิสระทางการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับการสร้างหลักประกันด้านการจ้างงานและมาตรฐานของพนักงานท้องถิ่นซึ่งทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งยังคงมีความเป็นอิสระและมีความยืดหยุ่นสูงในการจัดการด้านบุคลากรตามความต้องการของตนภายใต้ระบบการควบคุมมาตรฐานกลางตัวอย่างที่สำคัญของประเทศที่ใช้รูปแบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าวนี้คือในประเศอังกฤษ

### 3. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

#### 3.1 ประเทศญี่ปุ่น

##### 3.1.1 การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น<sup>41</sup> การบริหารราชการในส่วนกลางใช้รูปแบบรัฐสภามีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารสูงสุดมาจากเสียงส่วนใหญ่ในสภาโดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของรัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารต่างๆ (Administrative Bodies) ในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ เทียบเท่ากระทรวงอยู่ทั้งสิ้น 11 กระทรวงและหน่วยงานและองค์กรบริหารงานอื่นๆ อีกไม่น้อยกว่า 30 หน่วยงานการบริหารของญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยหลัก “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างโดยคณะยึดอำนาจสหรัฐแล้วยังมีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่นคือกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่นและได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมากพร้อมกันนั้นได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทยและเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงกิจการภายในแทนได้มีการกระจายภารกิจและกิจการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่นจัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นและปฏิรูประบบการคลัง

<sup>41</sup>สถาบันพระปกเกล้า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบและความเป็นไปได้นันทบุรี สถาบันพระปกเกล้า 2550 หน้า 29

ของท้องถิ่นรวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น<sup>42</sup>

### 1) รูปแบบปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมี 2 รูปแบบ คือรูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

#### (1) รูปแบบทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ระดับ<sup>43</sup>

ก. ระดับบนคือ องค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นจังหวัดมีหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางเชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาลเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลที่สามารถจะกระทำได้ ดำเนินการครอบคลุมพื้นที่ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัด ปัจจุบันจังหวัดในประเทศญี่ปุ่นมีทั้งสิ้น 47 จังหวัดโตเกียวจัดเป็นจังหวัดหนึ่งแต่มีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศจึงทำให้มีโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ โดยมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า “เขตพิเศษ”

ข. ระดับล่างได้แก่เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีหน้าที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชนปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

- ก) เทศบาลนคร (Cities/Shi)
- ข) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi )
- ค) เทศบาลตำบล (Villages/Son or Maru )

ในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมีเทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่มีจำนวนประชากรเกิน 600,000 คนขึ้นไปขณะนี้เทศบาลมหานคร 12 แห่งได้แก่ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kita-kyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai, และ Chiba เทศบาลมหานครเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเท่าเทียมกับในระดับจังหวัดขึ้นต่อรัฐบาลโดยตรงเช่นเดียวกับจังหวัด<sup>44</sup>

<sup>42</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ วิทยุชน 2546 หน้า 149-153

<sup>43</sup>กรมการปกครอง บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ กรมการปกครอง 2545 หน้า 22

<sup>44</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2549 หน้า 138



## (2) รูปแบบพิเศษ

ก. เขตการปกครองพิเศษ (Special Wards/Ku) รูปแบบการปกครองแบบเขตพิเศษมีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้นมีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับเทศบาลนครแต่ไม่ได้จัดตั้งตามกฎหมายเทศบาลและมีข้อยกเว้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่บางประการ<sup>45</sup>

ข. สห การ (Cooperatives of Local Authorities / Jimu-Kumiai) เป็น การรวมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่เกินศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กที่จะดำเนินการได้ซึ่งรูปแบบสหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดให้มี 4 ประเภทคือ

ก) สหภาพบูรณาการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu-Jimukumiai) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายการจัดกิจการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ให้สหภาพดำเนินการแทนเช่นเดียวกับกิจการกวดขันกิจการเกี่ยวกับอศศิกัยและกิจการเกี่ยวการศึกษาภาคบังคับ สหภาพประเภทนี้นิยมจัดตั้งกันมากในท้องถิ่น

ข) สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki-rengo) เป็นสหภาพรูปแบบใหม่การดำเนินการในพื้นที่กว้างเท่านั้นแต่ยังดำเนินการในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ด้วย

ค) สหภาพบูรณาการรวม (Full Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดของตนให้กับหน่วยงานของสหภาพสหภาพประเภทนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

ง) สหภาพบูรณาการราชการ (Join-Office Cooperative) เป็นสหภาพท้องถิ่นที่รวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกันสหภาพประเภทนี้ยังไม่ปรากฏ

(3) เขตทรัพย์สิน (Property Wards) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการทรัพย์สินของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นบางประการเช่นคลองชลประทานเป็นต้นบางครั้งเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่งขึ้นไปเพื่อการจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค<sup>46</sup>

<sup>45</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 141

<sup>46</sup>บุญศรี ยีหะ การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2550 หน้า 60-61

## 2) โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นตามกฎหมาย The Local Autonomy Law ได้กำหนดให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบสองชั้น (Two-tier System) อันประกอบไปด้วยจังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality)<sup>47</sup> หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับเทศบาลประกอบด้วยสภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย มีลักษณะดังนี้

### (1) สภาท้องถิ่น

เป็นองค์กรนิติบัญญัติสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี จำนวนสมาชิกท้องถิ่นจะแตกต่างกันตามขนาดของประชากร ดังนี้<sup>48</sup>

ก. สภาจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 - 120 คน

ข. สภาเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 30 - 100 คน

ค. สภาเทศบาลเมืองและหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12 - 30 คน

สภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้คืออำนาจในการตรากฎหมาย (ข้อบัญญัติ) ของท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีอำนาจในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับอัตราภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมและขอยกการกระทำสัญญาต่างๆ อำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สิน สาธารณะอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาลอำนาจในการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารรวมทั้งการลงมติไม่ไว้วางใจอันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออกหรืออาจยุบสภาเป็นต้น

### (2) ฝ่ายบริหาร

ก. หัวหน้าฝ่ายบริหารได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีวาระ 4 ปีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เคยเป็นข้าราชการส.ส. พนักงานระดับสูงของท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือนักธุรกิจท้องถิ่น ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากองค์การที่เกี่ยวข้องกับเกษตรป่าไม้ประมงพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมรวมทั้งจากพรรคการเมืองหรือสหภาพการค้าหัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรีและหัวหน้าฝ่ายบัญชีสมุหบัญชีมาช่วยในการ

<sup>47</sup>สถาบันพระปกเกล้า ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศญี่ปุ่น กรุงเทพฯ จริยสนธิทวงศ์ 2548

<sup>48</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์กฎหมายปกครองท้องถิ่นหน้า 138-139

ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบได้โดยความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายกำหนดคืออำนาจในการบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณาอำนาจในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรวมทั้งควบคุมดูแลบัญชีการเงินอำนาจในการจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียมค่าปรับอำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นอำนาจในการอนุมัติสัญญาจัดตั้งบริหารการสาธารณะและธุรกิจสาธารณะ ตลอดจนการเข้าถือสิทธิ์จัดการย้ายโอนทรัพย์สินและการเก็บรักษาเอกสารสาธารณะ อำนาจในการเรียกประชุม อำนาจที่จะเสนอเรื่องหรือปัญหาต่างๆ ที่เห็นสมควรในสภาเทศบาลประชุมพิจารณาอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น<sup>49</sup>

ข. คณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการเข้ามาช่วยในการบริหารงานและดำเนินกิจการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองและไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ที่มาของคณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้การอนุมัติของสภาท้องถิ่นจะมีก็เฉพาะคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งเท่านั้นที่อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกเป็นของสภาท้องถิ่นโดยการคัดเลือกมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่อยู่ในวาระ 3-4 ปีการทำงาน of คณะกรรมการบริหารจะทำงานแบบไม่เต็มเวลาเว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น<sup>50</sup>

### 3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการต่อไปนี้

1. กิจการเกี่ยวกับตุลาการ
2. กิจการเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา
3. กิจการเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ
4. กิจการเกี่ยวกับการไปรษณีย์
5. กิจการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและการวิจัยระดับชาติ
6. กิจการเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ
7. กิจการเกี่ยวกับการเดินเรือ, อุตุนิยมวิทยาและอุทกศาสตร์
8. กิจการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑสถานและห้องสมุดระดับชาติ

<sup>49</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 157

<sup>50</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 158

หน้าที่ของท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น

เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเองซึ่งครอบคลุมกิจการต่างๆอย่างกว้างขวางดังเช่น

ก. สาธารณสุขและอนามัย (Health)

เป็นบริการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการดูแลและปรับปรุงสุขภาพของผู้อยู่อาศัยครอบคลุมด้านการสาธารณสุขการรักษาพยาบาลและเกษตรกรรมท้องถิ่นในระดับจังหวัดจะรับผิดชอบในการจัดบริการด้านการอนามัยและสาธารณสุขในพื้นที่ใหญ่ๆส่วนเทศบาลจะดูแลและให้บริการเฉพาะผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของตนเองเช่นการฉีดวัคซีนการออกใบอนุญาตฉาปนกิจสหภาพการจัดการศูนย์อนามัยแม่และเด็กและการให้บริการพยาบาลเป็นต้น<sup>51</sup>

ข.สวัสดิการสังคม (Social Welfare)

เป็นการให้บริการที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นบริการที่สำคัญ เช่นสวัสดิการเด็กโดยการจัดศูนย์ฟื้นฟูสำหรับเด็กพิการหรือเด็กที่มีปัญหาด้านการพึ่งพิงการพุดบ้านเด็กการจัดศูนย์ดูแลเด็กช่วงกลางวันด้านสวัสดิการผู้สูงอายุจัดให้ประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่อยู่บ้านตนเองการจัดตั้งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับผู้สูงอายุและการให้คำแนะนำปรึกษาเป็นต้น<sup>52</sup>

ค. โครงสร้างพื้นฐาน (Public Work)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นและการส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ดังเช่นการวางผังเมืองการดูแลถนนลำน้ำที่ระบายน้ำ และที่พักรถยนต์ เป็นต้น<sup>53</sup>

ง. ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce & Industry)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นมีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการจัดการด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรมสร้างศูนย์อุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดการลงทุนทำวิจัยด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรมและกำหนดนโยบายปรับปรุงการบริโภคและการแจกจ่ายผลผลิตซึ่งเทศบาลอาจจะมีหอการค้าและอุตสาหกรรมท้องถิ่นสมาคมการพาณิชย์และอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิก

<sup>51</sup>ปรัชญา เวราวัชการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ปทุมธานี โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. 2542 หน้า 29-30

<sup>52</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 28

<sup>53</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์กฎหมายปกครองท้องถิ่นหน้า 138-139

จ. *ด้านเกษตรกรรมป่าไม้และประมง (Agriculture, Forestry & Fisheries)*

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตรป่าไม้และประมง เพื่อให้มีการผลิตอาหารได้เพียงพอโดยท้องถิ่นจะเน้นผลักดันให้มีการปลูกพืชในพื้นที่ที่เหมาะสม<sup>54</sup>

ฉ. *การศึกษา (Education)*

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนและในสังคมเทศบาลจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการศึกษาภาคบังคับในการจัดการโรงเรียนในระดับประถมศึกษาและระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นส่วนจังหวัดจะดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและโรงเรียนพิเศษเช่นโรงเรียนสำหรับเด็กพิการ<sup>55</sup>

ช. *สิ่งแวดล้อม (Environment Protection)*

เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมมาตรฐานการควบคุมมลภาวะโดยท้องถิ่นมีหน้าที่สอดส่องควบคุมมลภาวะและกำจัดมลภาวะซึ่งมลภาวะดังกล่าวจะครอบคลุมทั้งในด้านอากาศน้ำดินเสียงการสิ้นสวะเพื่อนและกากของเสีย<sup>56</sup>

ซ. *ตำรวจ (Police)*

ในปัจจุบันกิจการด้านตำรวจทั้งหมดได้ถูกยกให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการโดยในแต่ละจังหวัดจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) ขึ้นมาดูแลและจัดการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ

ฅ. *การป้องกันอัคคีภัย (Fire Fighting)*

เทศบาลได้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลกิจการในด้านการป้องกันอัคคีภัยนี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการป้องกันและต่อสู้อัคคีภัยควบคุมน้ำท่วมให้บริการช่วยเหลือประชาชนระหว่างเกิดพายุและให้บริการกู้ภัยในกรณีอุบัติเหตุและเหตุฉุกเฉินการดำเนินการเหล่านี้เทศบาลอาจดำเนินการเองโดยลำพังหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่น<sup>57</sup>

ญ. *วิสาหกิจและบรรษัทท้องถิ่น (Local Public Enterprises and Corporations)*

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่นและเป็นกิจการที่มีการจัดการที่พิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไปโดยท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้ได้ 2 ทาง คือ

<sup>54</sup>ปรัชญา เวชารักษ์การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย หน้า 30

<sup>55</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 32

<sup>56</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 30

<sup>57</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 31

ก) *ทางตรงผ่านวิสาหกิจท้องถิ่น (Local Public Enterprises)*

ที่มีการจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชน โดยท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการก็ได้กิจการประเภทนี้ได้แก่ระบบน้ำประปาการขนส่งการกำจัดของเสียและการไฟฟ้าและก๊าซ เป็นต้น

ข) *บริษัทท้องถิ่น (Local Public Corporations)* เป็นลักษณะของ

การเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อมาดำเนินกิจการบางอย่างโดยบริษัทท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินจากภาคเอกชนและมีการจัดการจากผู้ชำนาญการบริษัทท้องถิ่นยังเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของท้องถิ่นบริษัทท้องถิ่นนี้โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นประธานและมีกรรมการและคณะทำงานมาจากภาคเอกชน (จะเข้ามาในสัดส่วนที่มากที่สุด), เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกษียณแล้ว<sup>58</sup>

ฉ. *ด้านวิเทศสัมพันธ์*

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์กับเมืองอื่นๆ ในต่างประเทศโดยหลักการอิสระของท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนนั้นเปิดทางให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ที่จะดำเนินกิจกรรมด้านต่างประเทศได้โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลกลาง<sup>59</sup>

(2) *หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Delegate Function)*

เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่นๆ มอบหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำซึ่งสามารถแบ่งย่อยไปได้อีก 2 ประเภท คือ<sup>60</sup>

ก. *เป็นการมอบหมายหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการได้เอง (mandate function)* มีการประกาศออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา โดยรัฐบาลเพื่อดำเนินการมอบหมายหน้าที่ให้ดำเนินการเช่นการก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่เป็นโรคติดต่อและการก่อสร้างโรงเรียนในระดับประถมและมัธยม

ข. *เป็นการมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ท้องถิ่นเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง (Agency Delegate Function)* หน้าที่นี้มีลักษณะแตกต่างจากประเภทแรกคือรัฐบาลกลางไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรรวมแต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องคิดเป็น 70 – 80% ของกิจกรรมทั้งหมดของจังหวัด<sup>61</sup>

<sup>58</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 205

<sup>59</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 206

<sup>60</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 206

<sup>61</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 207

### 3.1.2 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 15 วรรคที่ 2 บัญญัติไว้ว่า<sup>62</sup>พนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นทำงานเพื่อประโยชน์ของชุมชนทั้งปวง ไม่ใช่เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันว่าด้วยความเป็นกลางของพนักงาน และค่าประกันอำนาจอธิปไตยสูงสุดของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติบริการสาธารณะท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานของพนักงานท้องถิ่นทุกประเภทยังได้กล่าวย้ำหลักการดังกล่าวข้างต้นไว้อีกทางหนึ่ง ดังนั้น พนักงานท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานของตนอย่างเต็มความสามารถเพื่อประโยชน์สูงสุดของท้องถิ่นทั้งปวง

พนักงานท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีหลักแนวคิดพื้นฐานที่ว่า“ผู้ปฏิบัติหรือคนงาน”ทั้งหมดและเป็นพนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นคนของรัฐบาลกลางอย่างไรก็ดี หลักการข้อนี้มีหลักการขั้นพื้นฐานเช่นกันว่ามีความแตกต่างจากพนักงานหรือคนงานของภาคเอกชนเนื่องด้วย พนักงานของท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีข้อจำกัดในสิทธิบางประการ ตัวอย่างเช่น ไม่มีสิทธิที่จะรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรของพนักงาน หรือจัดตั้งสหภาพแบบพนักงานเอกชน รวมทั้งมีสิทธิจำกัดบางประการในการเจรจาต่อรองเรื่องค่าตอบแทน เป็นต้น

นอกจากนี้ การบริหารระบบพนักงานท้องถิ่นญี่ปุ่น ยังมีแนวคิดพื้นฐานที่ยึดหลักทั่วไปของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ที่สำคัญได้แก่ หลักของความเสมอภาคและระบบคุณธรรม ซึ่งมีความหมายว่า บุคคลมีสิทธิอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการเป็นพนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งกระบวนการคัดเลือกและการบริหารบุคคลต่างๆ ได้ยึดถือเอาระบบคุณธรรมเป็นที่ตั้ง

พนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีความหมายครอบคลุมบุคคลใน 3 ลักษณะ ดังนี้

1. บุคคลที่ทำงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะป็นหน้าที่การงานในแบบใด หรือในลักษณะใดก็ตาม
2. บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง คัดเลือก และยินยอมให้ดำรงตำแหน่งโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น และทำงานโดยรับผิดชอบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น

<sup>62</sup>คณะวิจัยสถาบันวิจัยและพัฒนา ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปี 2546 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สถาบันวิจัยและพัฒนา 2546 หน้า 25-32

3. บุคคลที่รับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่จ่ายโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น หรืองบประมาณที่จัดหาโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น

พิจารณาแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า คำว่า พนักงานท้องถิ่น ของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีความหมายกว้างมาก ครอบคลุมทั้งพนักงานและนักการเมืองท้องถิ่น รวมทั้ง ลูกจ้างต่างๆ ที่ทำงานและรับค่าตอบแทนจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งปวง อีกทั้งยังหมายรวมถึง ข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งในกรณีที่ถูกยืมตัวมาทำงานที่องค์กรปกครองท้องถิ่นและรับค่าตอบแทน จากองค์กรปกครองท้องถิ่น ก็ย่อมมีฐานะเป็นพนักงานท้องถิ่น (ชั่วคราว) ไปโดยปริยาย

ด้วยเหตุที่คำนิยามของพนักงานท้องถิ่นของญี่ปุ่น มีความหมายกว้างอีกทั้ง จำนวนเป็นอันมากอีกด้วย จึงได้มีการแบ่งประเภทพนักงานท้องถิ่นของญี่ปุ่น ในทางสถานภาพ และการบริหารออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้

1. พนักงานท้องถิ่นแบบปกติ หมายถึง พนักงานที่มีการสอบคัดเลือกบรรจุ และแต่งตั้งรวมทั้งทำงานเต็มเวลาในฐานะลูกจ้างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมี 6 กลุ่มย่อย ดังต่อไปนี้

- (1) พนักงานบริหารทั่วไป
- (2) ครูและเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา
- (3) ตำรวจท้องถิ่น
- (4) เจ้าหน้าที่ดับเพลิง
- (5) บุคลากรในวิสาหกิจท้องถิ่น
- (6) คนงานทั่วไป

2. พนักงานท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พนักงานท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของญี่ปุ่นนี้ มีประมาณ 6-7 ประเภทย่อยๆ โดยทั่วไปหมายรวม บุคลากรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนใน ระดับท้องถิ่นทั้งปวง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการบรรษัทและสหกรณ์ของท้องถิ่น ผู้ที่ทำงานกึ่งเวลาใน คณะกรรมการต่างๆ ของท้องถิ่น ผู้ชำนาญ ที่ปรึกษาและผู้ร่วมลงทุนในท้องถิ่น และรับประโยชน์ จากองค์กรปกครองท้องถิ่น บรรดาเลขานุการของนายกเทศมนตรี และเลขานุการของประธานสภา และนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งรับเงินจากองค์กรปกครองท้องถิ่น และหน่วยบรรเทาสาธารณภัยหรือ อาสาสมัครที่ทำงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในยามฉุกเฉิน

ควรกล่าวด้วยว่าการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นญี่ปุ่น นอกจากถูกกำหนดโดย กรอบของกฎหมายการบริหารงานสาธารณะท้องถิ่นแล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ เช่น กฎหมาย พิเศษว่าด้วยพนักงานของการจัดการศึกษาสาธารณะ กฎหมายตำรวจ กฎหมายองค์กรการดับเพลิง และกฎหมายมาตรฐานแรงงาน เป็นต้น ซึ่งมีผลกระทบและมีการเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพนักงาน



ท้องถิ่นแต่ละประเภท มากบ้างน้อยบ้าง ซึ่งพนักงานท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว และมีองค์กรกลางที่ทำงานหน้าที่ในการบริหารงานบุคลากรท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยและควบคุมดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

#### 1) กระบวนการบริหารงานบุคคล

กระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของญี่ปุ่นที่สำคัญๆ มี 4 เรื่อง ได้แก่ การสอบบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนระดับ การลดระดับ และการโอนย้าย

กล่าวเฉพาะการสอบบรรจุและแต่งตั้ง กฎหมายได้กำหนดให้ต้องทำโดยการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกโดยมีผู้สมัครเข้าแข่งขันเสมอ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการสอบบรรจุและสอบเลื่อนระดับนี้ แม้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น ก็มีแบบธรรมเนียมของการปฏิบัติที่กระทำอย่างต่อเนื่องกันมาในการที่จะสมัครใจให้มีองค์กรกลาง เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด และองค์กรในระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงกิจการภายในทำหน้าที่จัดสอบเพื่อการบรรจุแต่งตั้ง และเพื่อการเลื่อนระดับให้เสมอ

ภายหลังการสอบแข่งขัน คณะกรรมการบุคคลและมาตรฐานของท้องถิ่นจะเป็นผู้ประกาศผลของการสอบ โดยเรียงลำดับของผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาบรรจุแต่งตั้งหรือเลื่อนระดับแล้วแต่กรณี พร้อมกับประกาศผลคะแนนให้เห็นอย่างชัดเจนซึ่งคณะกรรมการผู้มีอำนาจโดยตำแหน่งขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะเป็นผู้ดำเนินการบรรจุแต่งตั้ง หรือเลื่อนระดับไปตามระบบของการสอบที่มีคุณธรรมและมีความโปร่งใส ดังกล่าว

พนักงานท้องถิ่นรูปแบบปกติทุกประเภท โดยหลักการแล้วไม่ได้ทำงานเพื่อรับใช้องค์พระจักรพรรดิเหมือนสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง หากแต่ทำงานเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ดังนั้น ก่อนเข้ารับตำแหน่ง ทุกคนจำต้องสาบานว่าจักรักษาการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการทำงานเพื่อท้องถิ่นของตนอย่างเต็มกำลัง

ในประการสำคัญเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นไว้ได้อย่างมั่นคง พนักงานท้องถิ่นรูปแบบปกติทั้งปวงจำต้องไม่เกี่ยวข้องกับกิจการของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น ไม่ทำงานในองค์กรหรือพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น ต้องไม่ทำการรณรงค์ทางการเมืองที่หนุนช่วยพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น รวมทั้งต้องไม่บริจาคเงินให้พรรคการเมือง หรือจัดหาผู้บริจาคทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

ข้อห้ามไม่ให้พนักงานท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับการเมืองดังกล่าวข้างต้น ยกเว้นสำหรับพนักงานท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ อันเป็นสิทธิทางการเมืองตามปกติของประชาชนโดยทั่วไป

นอกจากจะมีข้อห้ามไม่ให้พนักงานท้องถิ่นมีกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าวแล้วพนักงานท้องถิ่นยังมีข้อห้ามในเรื่องการนัดหยุดงานและห้ามไม่ให้ประกอบธุรกิจ หรือดำรงตำแหน่งในองค์กรธุรกิจ หรือในบริษัทที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อการแสวงหากำไรอีกด้วย

เมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งแล้วพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดและเต็มกำลังความสามารถ อาจถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการบุคคลท้องถิ่น (ซึ่งมีสองคณะดังกล่าวข้างต้น) ในการพิจารณาลงโทษได้ด้วย ใน 4 สถานด้วยกัน ได้แก่

- (1) การให้ออกจากตำแหน่ง
- (2) การให้พ้นจากตำแหน่งเป็นการชั่วคราว
- (3) การลดระดับ
- (4) การหักเงินเดือน

การพิจารณาลงโทษดังกล่าวข้างต้น เป็นอำนาจสูงสุดของคณะกรรมการผู้มีอำนาจ โดยตำแหน่ง ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการบุคคลและมาตรฐานของพนักงานท้องถิ่น เป็นผู้ร่วมให้ความเห็นชอบ และมีกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกลไกสำคัญที่วางกรอบให้เกิดการปฏิบัติไปตามขั้นตอนต่างๆ

พนักงานท้องถิ่นของผู้ป่วนโดยทั่วไปจะเกษียณจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปี ยกเว้นบางตำแหน่งที่สามารถเกษียณจากตำแหน่งได้เมื่ออายุครบ 65 ปี

## 2) เงินเดือนและค่าตอบแทน

การกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะผู้มีอำนาจ โดยตำแหน่งขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบุคคล และมาตรฐานบุคคลท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การกำหนด หรือเลือกใช้บัญชีเงินเดือนนั้น ก็มักจะอยู่ในกรอบที่รัฐบาลได้จัดทำไว้ให้ โดยที่รัฐบาลจัดทำบัญชีเงินเดือนต่างๆ ไว้ถึง 17 ประเภท

นอกจากเงินเดือนแล้วยังมีค่าตอบแทนต่างๆ กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของผู้ป่วนได้ระบุไว้ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดให้มีค่าตอบแทน ได้ 10 ประเภทดังต่อไปนี้

- (1) ค่าตอบแทนที่เกี่ยวกับครอบครัว เช่น เงินช่วยค่าครองชีพของคู่ครองของบุตร และบิดามารดา เป็นต้น
- (2) เงินพิเศษในพื้นที่ที่มีค่าครองชีพสูง เช่น เขตมหานคร โดเกี่ยว เป็นต้น
- (3) ค่าที่พักอาศัย เงินช่วยค่าเช่าบ้าน เป็นต้น
- (4) ค่าเดินทางซึ่งมักจะมีเกณฑ์เฉลี่ยตามระยะทางที่มีการเดินทางในแต่ละวัน
- (5) ค่าตอบแทนเงินในหน้าที่ที่มีความเสี่ยงภัย เช่น งานป้องกันโรคติดต่อ

- (6) ค่าตอบแทนในเขตพิเศษ มักจะเป็นเขตชนบทในป่าเขา
- (7) ค่าตอบแทนการทำงานเกินเวลา การทำงานหลังเลิกเวลา วันหยุด
- (8) ค่าตอบแทนเมื่อสิ้นสุดสัญญาการทำงานหรือสิ้นการทำงาน มีลักษณะคล้ายกับเงินโบนัสของพนักงาน
- (9) เบี้ยขยัน ให้แก่พนักงานที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและดีมากเป็นพิเศษ
- (10) ค่าตอบแทนในเขตที่มีอากาศหนาวเย็นผิดปกติ ได้แก่เงินเพิ่มในเขตการปกครองพิเศษของเกาะฮอกไกโด

### 3) สิทธิของพนักงาน

เฉพาะพนักงานท้องถิ่นที่ทำงานในวิสาหกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่น และลูกจ้างทั่วไปเท่านั้น ที่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนขึ้นได้ ทั้งเป็นไปตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายสหภาพแรงงาน

อย่างไรก็ดี พนักงานท้องถิ่นรูปแบบปกติโดยมีสิทธิที่ขอแจ้งรายชื่อตัวแทนของตนต่อคณะกรรมการบุคคลและมาตรฐานท้องถิ่น เพื่อจะได้เป็นช่องทางในการเจรจาเรื่องค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย

พนักงานท้องถิ่นรูปแบบปกติไม่มีสิทธิจะก่อการประท้วง หรือนัดหยุดงานหากผู้ใดฝ่าฝืน หรือพยายามก่อการกระทำดังกล่าวจะถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงของคณะผู้มีอำนาจ โดยตำแหน่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น

### 4) องค์กรบริหารงานบุคคล

#### (1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีองค์กรบริหารงานบุคคลซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของตนเององค์กรบริหารงานบุคคลตามกฎหมายข้าราชการท้องถิ่นให้หมายความถึง 1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง 2) คณะกรรมการบริหารงานบุคคล(เงินจิปินไค) ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คือผู้ที่ใช้อำนาจโดยตรงในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การแต่งตั้งการอนุญาตลาหยุดการให้ออกและไล่ออกจากราชการการลงโทษทางวินัยและกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามกฎหมายหรือบทบัญญัติหากไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ (หรือกองกลาง) มีอำนาจในการแต่งตั้งพิเศษให้ถือว่าผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ (หรือกองกลาง) เป็นเพียงผู้ช่วยของผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้มีอำนาจให้การแต่งตั้งซึ่งกำหนดตามกฎหมายได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายกเทศมนตรีและประธานสภาหรือ

คณะกรรมการก็ได้ได้ออกจากนี้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งดังกล่าวอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการท้องถิ่นระดับสูงก็ได้<sup>63</sup>

การแต่งตั้งข้าราชการที่มีตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักผู้อำนวยการกองผู้ช่วยผู้อำนวยการกองขึ้นไป เป็นอำนาจโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัด

การแต่งตั้งข้าราชการที่มีตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายหรือเทียบเท่าให้เป็นอำนาจของรองผู้ว่าราชการจังหวัด

การแต่งตั้งตำแหน่งอื่นๆทั้งที่เป็นเจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่เทคนิคให้เป็นอำนาจของผู้ว่าการกองกลาง

การมอบอำนาจสำหรับอำนาจที่กำหนดตามกฎหมายนั้น ได้ให้อำนาจส่วนใหญ่กับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการบริหารงานได้หากผู้บริหารเหล่านั้นไม่มีการมอบอำนาจการบริหารงานบางส่วนให้กับผู้รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยตรงสำหรับในเรื่องการบริหารงานบุคคลนั้นตามกฎหมายข้าราชการท้องถิ่นมาตรา 6 วรรค 2 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งสามารถมอบอำนาจส่วนหนึ่งให้กับข้าราชการระดับสูงที่ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลได้เหตุที่กำหนดตำแหน่งที่สามารถได้รับการมอบอำนาจให้เฉพาะข้าราชการระดับสูงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆเนื่องจากเพื่อให้เกิดความเหมาะสม<sup>64</sup>

## (2) คณะกรรมการบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งเพื่อให้คำแนะนำกลั่นกรองและพิจารณาเรื่องให้แก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งเพื่อให้อำนาจดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามกฎหมายปกครองตนเองมาตรา 252 ได้กำหนดให้จังหวัดและเมืองขนาดใหญ่ (12 แห่ง) ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลที่มีประชากรมากกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นคนสามารถจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลได้ตามความสมัครใจ (ปัจจุบันมีเฉพาะเทศบาลนครเช่นไคเท่านั้น) ในปัจจุบันมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลซึ่งตั้งขึ้นจำนวนทั้งสิ้น 59 แห่งแต่กรณีที่ไม่สมัครใจจัดตั้งหรือกรณีของเทศบาลที่มีประชากรต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าว<sup>65</sup>

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีทั้งในด้านการบัญญัติเทศบัญญัติ อำนาจในการบริหารได้แก่ การออกระเบียบการบริหารงานบุคคลของ

<sup>63</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหน้า 47

<sup>64</sup>“เรื่องเดียวกัน”หน้า 47

<sup>65</sup>“เรื่องเดียวกัน”หน้า 48

ท้องถิ่น, การพิจารณาตัดสินการเรียกร้องในการทบทวนเงื่อนไขการทำงาน, การจัดทำแผนการศึกษา  
สำรวจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานบุคคล, การพิจารณาข้อสอบคัดเลือก, การดำเนินการคัดเลือก,  
การให้คำแนะนำจัดทำตารางเงินเดือนของผู้บริหารและสภา และงานทะเบียนประวัติข้าราชการ ฯลฯ

โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมีคณะกรรมการ 3 คน  
วาระ 4 ปีโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เป็น  
ผู้คัดเลือกโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาสำหรับประธานคณะกรรมการจะเลือกมาจากหนึ่งในสาม  
ของกรรมการทั้งสามคน โดยคณะกรรมการเป็นองค์กรที่เป็นกลางโดยปกติแล้วคณะกรรมการ  
บริหารงานบุคคลต้องมีการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการขึ้นเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานแต่สำหรับ  
เมืองขนาดใหญ่จะไม่จัดตั้งก็ได้และคณะกรรมการอำนวยความสะดวกไม่จำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงาน  
เลขานุการก็ได้<sup>66</sup>

## 3.2 ประเทศฝรั่งเศส

### 3.2.1 การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปีค.ศ. 1789 (French Revolution 1789) ถือได้ว่าเป็น  
จุดเริ่มต้นพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในประเทศฝรั่งเศสรากฐานความคิด  
ในการจัดการปกครองในยุคสมัยนั้นคือการมุ่งขจัดความแตกต่าง (Political Entities)<sup>67</sup> ทั้งในเขตเมือง  
และเขตชนบทให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกันการมุ่งสร้างความเป็นแบบแผนอัน  
เดียวกันและความเสมอภาค (Standardization and Equalization) เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่าง  
หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐานหน่วยหรือองค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่างๆ  
จึงถูกเปลี่ยนไปสู่รูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง ได้แก่  
Commune หรือเทศบาลหรือชุมชนมีการสร้างหน่วยการบริหารปกครองในรูปแบบใหม่ขึ้นมา  
ที่เรียกว่า“เดอปาร์ตมอง”หรือจังหวัด (Departement) และ “แขวง” (District) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กร  
เชื่อมโยง (Intermediate) ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างหน่วย  
การปกครองท้องถิ่นกับรัฐต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบ“ผู้ตรวจการ”(Commissioners) ซึ่ง  
เป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง

ในสมัยการปกครองของนโปเลียน (Napoleon) ได้เกิดความเปลี่ยนแปลง  
อย่างมากในระบบการบริหารปกครองของประเทศในระดับจังหวัดได้ยกเลิกระบบคณะผู้ตรวจการ  
(Commissioners) ไปสู่ระบบการบริหารปกครองแบบภูมิภาคภายใต้การดูแลของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด”  
(Prefect) ส่วนเขตการปกครองในรูปของ “แขวง” (District) ก็ได้ถูกเปลี่ยนเป็น“อารีองดิสเซอมีอง”

<sup>66</sup>“เรื่องเดียวกัน”หน้า 49

<sup>67</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางกรปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 104

หรืออำเภอ(Arrondissement) จากแนวคิดทางการปกครองในสมัยนโปเลียนที่มุ่งสถาปนาระบบราชการระดับชาติให้มีความแข็งแกร่งเพื่อเป็นกลไกหลักทางการบริหารของประเทศส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดถูกแทนที่โดยระบบการบริหารที่เข้มแข็งของส่วนกลาง<sup>68</sup>

ต่อมาการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของ นายฟรังซัวส์มีตเตอริอง (Francois Mitterrand) ได้ริเริ่มการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาลจังหวัดและภาคกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจซึ่งหลังกฎหมายฉบับนี้ก็ให้มีกฎหมายอื่นๆออกตามมาอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ปัจจุบันฝรั่งเศสมีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three - tiers system) ซึ่งประกอบไปด้วยภาค (Region), จังหวัด (Departement), และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศนอกจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษซึ่งประกอบไปด้วยการบริหารงานในเขตนครปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) และการปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (Mainland) ประกอบด้วยเกาะ Cosica, จังหวัดโพ้นทะเล (DOM), และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)<sup>69</sup>

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปกครองทั้งสาธารณรัฐครอบคลุมพื้นที่ 4 เขต คือฝรั่งเศส, เกาะ Corsica, จังหวัดโพ้นทะเล (Les Departement d' Outre-mer - DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (Les Territoires d' Outre-mer - TOM) ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวมีการปกครองที่มีลักษณะการเน้นหลักเรื่องการรวมอำนาจคล้ายคลึงกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย และมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>70</sup>

การบริหารราชการส่วนกลางประกอบไปด้วย 3 ส่วนดังต่อไปนี้

(1) ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีฐานะเป็นประมุขสูงสุดและเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศจะใช้อำนาจทางการบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี

(2) นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่างๆของประเทศ

<sup>68</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 18

<sup>69</sup>สมาน รังสิโยกฤษฎ์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไทย กรุงเทพฯ วิทยุชน 2543 หน้า 15-20

<sup>70</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์ การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส กรุงเทพฯ อักษร 2543 หน้า 3

(3) รัฐมนตรีมีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศกับนายกรัฐมนตรีซึ่งเดิวก่อนก็เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงและกรมต่างๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย<sup>71</sup>

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government) และเป็นวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้มานานในประเทศฝรั่งเศส ส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้มีการแบ่งอำนาจออกไป (de Concentration) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการต่างๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลางในยุคทศวรรษที่ 1960 ได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่ทางปกครองในระดับภาค (Region) ขึ้นจึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นเมืองของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคประจำภาคไปพร้อมกันเพื่อทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่างๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค รวมถึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่นๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วนกล่าวคือ<sup>72</sup>

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet)
2. หน่วยงานของกระทรวงประจำส่วนภูมิภาค

ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐได้แก่เทศบาลจังหวัดภาคองค์กรส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเลตามมาตรา 74 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใดนอกจากนี้อาจจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติเพื่อแทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

#### 1) รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่ 2 รูปแบบคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กันอยู่ทั่วประเทศอันได้แก่ภาค (Region) จังหวัด (Department) และเทศบาล (Commune) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้อยู่ในบางพื้นที่ที่ต้องมีสถานะและการดำเนินงานเป็นพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป<sup>73</sup>

#### (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

##### ก. มณฑลหรือภาค (Region)

<sup>71</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ หน้า 101-102

<sup>72</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 103

<sup>73</sup>นันทวัฒน์บรรณานันท์ การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา 2544 หน้า 45

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบนเพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่นมีฐานะเป็น “องค์กรมหาชนอิสระ” และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรพี่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบสนับสนุนและจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ให้กับจังหวัดและเทศบาลซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคเพื่อคอยประสานงานหน่วยราชการต่างๆ ในระดับภาครวมถึงเป็นผู้ดูแลคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาคชุดต่างๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อผลด้านการพัฒนา (letablissement Public) ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค<sup>74</sup>

#### ข. จังหวัด (Departement)

เป็นหน่วยการปกครองซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นองค์กรกลางในการเชื่อมโยงประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลางมีผู้ว่าราชการเป็นผู้บริหารจังหวัดซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง<sup>75</sup>

#### ค. เทศบาล (Commune)

เทศบาลส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ชนบทซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้เป็นสถาบันการเมืองที่เก่าแก่สถานะของเทศบาลในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่คอมมูนหรือเทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ<sup>76</sup>

โดยทั่วไปเทศบาลหรือคอมมูนจะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหารแต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุดตนเองเข้ากับคอมมูนที่ตนอาศัยอยู่อย่างแนบแน่นเนื่องจากคอมมูนนั้นเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมืองด้วยจำนวนที่มากและความหลากหลายที่มีอยู่ทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงลักษณะร่วมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้

<sup>74</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 58

<sup>75</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ หน้า 108-109

<sup>76</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์ การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส หน้า 8



## (2) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น และมีสภาพความเป็นเมืองสูงประกอบด้วยกรปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Ville – de – Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีก 2 แห่งคือ Lyon และ Marseille<sup>77</sup>

### ก. นครปารีส (Ville – de – Paris)

เป็นเมืองหลวงของประเทศการบริหารปกครองในเขตนครปารีส จะมี 2 สถานะคือเป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดนครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 3 รูปแบบ ซ้อนทับกันอยู่ภายใน<sup>78</sup>

### ก) เทศบาลนครปารีส

มีโครงสร้างเช่นเดียวกับเทศบาลทั่วไปประกอบด้วยสภานครปารีสที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงฝ่ายบริหารได้แก่นายกเทศมนตรีนครปารีสมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยกันเองอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี มีลักษณะเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรีของเทศบาลเว้นแต่ได้มีการกำหนดภารกิจเกี่ยวกับกิจการตำรวจท้องถิ่นเพิ่มเติมเข้ามาให้นายกเทศมนตรีนครปารีสรับผิดชอบ<sup>79</sup>

### ข) จังหวัดปารีส

หลังจากกระบวนการกระจายอำนาจได้มีการถ่ายโอนอำนาจโดยยกเขตการบริหารในระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงทำให้สภานครปารีส และนายกเทศมนตรีนครปารีสทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัดและประธานสภาจังหวัดในเวลาเดียวกันแต่ในแง่ของการบริหารงบประมาณแล้วจะมีระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกันคือสภานครปารีสจะมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย 3 ประเภทคืองบประมาณของเทศบาลนครงบประมาณของจังหวัดปารีสและงบประมาณสำหรับกิจการด้านตำรวจซึ่งจัดเตรียมและบริหารงานโดยหน่วยงานพิเศษที่จัดขึ้นมาดูแลกิจการด้านตำรวจโดยเฉพาะเรียกว่า “Prefet de Police”

### ค) เขต

พื้นที่ของนครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขตหรืออำนาจ (Arrondissements) แต่ละเขตจะมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเป็นของตนเองสภาเขตจะประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภทประเภทแรกได้แก่สมาชิกสภานครปารีสซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้นและประเภทที่สองได้แก่สมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้นๆสภาเขต

<sup>77</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ หน้า 111

<sup>78</sup>นันทวัฒน์บรรมานันท์การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส หน้า 64

<sup>79</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ หน้า 111

มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับเขตมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามต่อนายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีสมีหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญๆที่เกี่ยวข้องกับเขตมีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภานครปารีสเป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียนสวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น<sup>80</sup>

#### ข. เมืองใหญ่ (Lyon และ Marseille)

มีการบริหารในรูปของเทศบาลและภายในพื้นที่เทศบาลมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อยๆโดยเมือง Lyon มี 9 เขตและเมือง Marseille มี 16 เขตและภายในเขตต่างๆจะมีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกับการบริหารของนครปารีส<sup>81</sup>

#### 2) โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยจารีตทางการปกครองแล้วการจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารเนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารและการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารจะมีความใกล้ชิดกันเป็นอย่างมากดังจะเห็นได้ว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีตำแหน่งทั้งในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารและประธานสภาท้องถิ่นไปพร้อมๆกันโดยถือว่าผู้นำทางการบริหารของท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับผู้นำขององค์กรและชุมชนท้องถิ่น

#### (1) ภาคหรือมณฑล (Region)

##### ก. สภาภาค (Le Conseil Regional)

สมาชิกสภาภาคมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยใช้เขตจังหวัดที่อยู่ในภาคนั้นๆ เป็นเขตเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้สมาชิกสภาภาคมีวาระ 6 ปีมีอำนาจหน้าที่เช่นเหมือนกับสภาท้องถิ่นคือมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติอนุบัญญัติงบประมาณและรับรองบัญชีรายจ่ายของภาคมีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม การสาธารณสุขวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์<sup>82</sup>

##### ข. คณะกรรมการเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมระดับภาค

(Comite Economique Social et Environment)

มีสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 ถึง 110 คนมีองค์ประกอบของสมาชิกตามที่มาอยู่ด้วยกัน 4 ประเภทคือตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ, ตัวแทนของ

<sup>80</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 112

<sup>81</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 113

<sup>82</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 118

สหภาพแรงงาน, ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาคและผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายมีวาระ 6 ปีมีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาค และ ประธานสภาภาคในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาระดับชาติการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของภาค และจัดทำรายงานแสดงความเห็นไปยังรัฐบาลนอกจากนี้ยังถูกกำหนดให้มีบทบาทในฐานะองค์กรที่ปรึกษาในโครงการพัฒนาต่างๆทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม<sup>83</sup>

#### ค. ประธานสภาภาค (*Le President du Conseil Regional*)

มีสถานะเป็นฝ่ายบริหารของภาคมาจากการเลือกผ่านสภาภาค มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับประธานสภาจังหวัดคือเป็นผู้บริหารของภาคเป็นประธานในการประชุม ลงนามในสัญญาต่างๆกำหนดแนวทางในการบริหารกิจการสาธารณะในภาคเป็นต้น<sup>84</sup>

#### (2) จังหวัด (*Departement*)

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดก็มีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาล คือสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและประธานสภาจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารมี "คณะกรรมการจังหวัด" (*Departmental Bureau*) ทาหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายสภา และฝ่ายบริหาร

#### ก. สภาจังหวัด (*Conseil General*)

สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัดนั้นสมาชิกสภา จังหวัดมีวาระ 6 ปีแต่ทุกๆ 3 ปีสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนกึ่งหนึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่สำหรับ อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดโดยทั่วไปก็คล้ายคลึงกับสภาเทศบาลเว้นแต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่ บางอย่างที่กำหนดไว้เพิ่มเติมสำหรับจังหวัดโดยเฉพาะเช่นด้านเศรษฐกิจซึ่งให้อำนาจสภาจังหวัด สามารถจัดตั้งองค์กรเพื่อให้บริการทางด้านอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยได้รับการ สนับสนุนทางการเงินจากสภาจังหวัดเป็นต้นกล่าวได้ว่าสภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ตามหลัก“ความสามารถทั่วไป” (*General Competence*) ที่สามารถตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ทุกเรื่องที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของจังหวัด<sup>85</sup>

#### ข. ประธานสภาจังหวัด (*President du Conseil General*)

มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมและมีวาระ 3 ปีประธานสภาจังหวัด ดำรงตำแหน่งผู้นำทางการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภาสำหรับบทบาทและอำนาจ หน้าที่ในฐานะผู้นำทางการบริหารก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับนายกเทศมนตรี

<sup>83</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 119

<sup>84</sup>ปราโมท ประจวบปัจฉิม “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” *วารสารสังคมศาสตร์และ มนุษยศาสตร์* 32, 1 (มกราคม-เมษายน 2549): 44-63 หน้า 54

<sup>85</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางกรปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 117

### ค. คณะกรรมการจังหวัด

มีสมาชิกอยู่ระหว่าง 10 - 15 คน โดยประกอบด้วยประธานสภาจังหวัด, รองประธานสภาจังหวัด 4 - 10 คน, และสมาชิกสภาจังหวัดอีกจำนวนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดในลักษณะที่เป็นส่วนขยายจากฝ่ายบริหารและเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายบริหารเข้ากับฝ่ายสภามิมีบทบาทในการทำการต่างๆแทนสภาตามที่ได้รับมอบหมาย ยกเว้นแต่ในเรื่องการงบประมาณ<sup>86</sup>

#### (3) เทศบาล (Commune)

เทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็นสองส่วนประกอบด้วยสภาเทศบาล (Le Conseil Municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและนายกเทศมนตรี (Maire) ทำหน้าที่ด้านการบริหารซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ก. สภาเทศบาล (Le Conseil Municipal)<sup>87</sup>

ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีวาระ 6 ปีจำนวนสมาชิกสภาจะแปรผันไปตามจำนวนประชาชนภายในเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งกำหนดไว้ตายตัวเป็นลำดับชั้นการประชุมสภาปกติจะต้องมีขึ้นอย่างน้อยทุกๆ 3 เดือนหรือมีการเรียกประชุมโดยนายกเทศมนตรีในเรื่องที่เห็นว่ามีมีความสำคัญนอกจากนี้หากตัวแทนของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดหรือสมาชิกสภาสามารถร้องขอให้มีการประชุมสภาได้ซึ่งการตัดสินใจของสภาจะยึดถือเสียงข้างมาก (Absolute Majority) โดยทั่วไปสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล
- 2) การจัดการด้านการคลังและการงบประมาณ
- 3) การจัดการด้านการบริหารงานบุคคล
- 4) การเข้าร่วมหรือลงทุนในองค์กรวิสาหกิจ

สภาอาจมีบทบาทหน้าที่อื่นๆตามที่ได้รับแต่งตั้ง หรือมอบหมายมีบทบาทในฐานะผู้ให้ความคิดเห็นและคาปรึกษาในกิจการทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณะหรือได้รับการร้องขอจากตัวแทนของรัฐสภาเทศบาลยังอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญ (Standing Committees FNE) เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ

<sup>86</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 118

<sup>87</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์ การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส หน้า 33

อาจจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งคอมมูน(Extra - municipal Committees) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนภายในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆอันเกี่ยวข้องกับกิจการของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน<sup>88</sup>

#### ข. นายกเทศมนตรี (Maire)

มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง โดยทางอ้อมนายกเทศมนตรีมีหน้าที่คือมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาลและกฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกันด้วยนายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้การเพิกถอนจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี(Decreten Conseildes Ministres) นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง“คณะเทศมนตรี” (Adjoints) เพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารงานและทำการแทนในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือกำลังมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรีนอกจากนี้ยังอาจมีการจัดตั้ง“เทศมนตรีพิเศษ” (Special Adjoints) เพื่อรับผิดชอบงานอันเป็นกิจการของรัฐที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบหมายในฐานะตัวแทนของรัฐเทศมนตรีพิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะแยกออกเป็นสองด้านคือบทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลางและบทบาทในฐานะผู้บริหารของเทศบาลดังนี้

นายกเทศมนตรีในฐานะตัวแทนของรัฐมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน, การทะเบียนและการสำรวจสำมะโนประชากร, ดูแลการเลือกตั้งและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, การเกณฑ์ทหาร, การออกใบอนุญาตล่าสัตว์ เป็นต้นนอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ด้านงานตำรวจ (Officers of the Judicial Police) ซึ่งโดยทั่วไปหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐเหล่านี้จะถูกถ่ายโอนลงไปให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารของเทศบาลมีหน้าที่เรียกประชุมสภากำหนดวาระการประชุมจัดเตรียมมติเพื่อเสนอให้สภาลงมติและทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาลมีอำนาจในการตัดสินใจของสภาเทศบาลในทางปฏิบัติแล้วจะกระทำผ่านนายกเทศมนตรีดังนั้นอำนาจหน้าที่ในด้านการเงินการคลัง, การดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของเทศบาล, การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างเหล่านี้ผู้ที่ดำเนินการบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าสำนักงานเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำสำนักงานเทศบาล<sup>89</sup>

<sup>88</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 33

<sup>89</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ หน้า 116

### 3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส การดำเนินกิจการต่าง ๆ นั้นเป็นไปตาม “หลักความสามารถทั่วไป” (General Competence) หรือ “การบริหารปกครองโดยอิสระ” ซึ่งเป็นแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำกรใด ๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนตราบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วง หรือ กระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสถูก กำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหาร ปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิดเรื่องเสรีภาพสาธารณะการปกครองท้องถิ่นให้ความสำคัญที่ชุมชน ด้วยเหตุนี้อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัด โดย บทบัญญัติทางกฎหมายในทางปฏิบัติหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถริเริ่มจัดทำบริการต่างๆ ได้ โดยอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัดส่วนภาคนั้นจะไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการ แต่เป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นๆ

ข้อจำกัดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีในเรื่องของขนาดของเทศบาล ที่มีขนาดเล็กมากๆ ทำให้มีศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรค่อนข้างจำกัดทำให้รัฐส่วนกลาง ต้องเข้าไปช่วยเหลือและแทรกแซงโดยการจัดตั้งศูนย์การบริหารในระดับท้องถิ่นเพื่อระดม ทรัพยากรจากท้องถิ่นเพื่อร่วมกันจัดทำบริการภายใต้กรอบที่กำหนดโดยรัฐสำหรับกรณีของ เทศบาลนายกเทศมนตรีของเทศบาลนอกจากจะเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นในระดับเทศบาล (LeRepresentant de La Commune) แล้วยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ (L'agent de L'Etat) อีกด้วยมี หน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของการกระทำและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการดูแลรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและมีภารกิจหน้าที่ ผูกพันที่ต้องจัดทำอยู่หลายประการ<sup>90</sup>

#### (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง

เป็นการดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรทั้งทางการเงินและ บุคลากรของท้องถิ่นเองโดยอาจจัดตั้งเป็นแผนกต่างๆภายในสำนักงานท้องถิ่นเพื่อรับผิดชอบกิจการ

#### (2) มอบให้องค์กรอื่นจัดทำแทน

เป็นการมอบกิจการบางอย่างให้กับองค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทนหน่วย การปกครองท้องถิ่นโดยองค์กรดังกล่าวอาจจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ซึ่งก็มี

<sup>90</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 121

อยู่หลากหลายรูปแบบแต่โดยมากมักจะอยู่ในรูปขององค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ก็เป็นบริษัทจำกัดที่ท้องถิ่นเข้าไปถือหุ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะบางด้าน

### (3) การมอบภารกิจโดยใช้สัญญา

เป็นการมอบภารกิจให้องค์กรอื่นๆทำการแทนโดยอาศัยการทำข้อตกลงในรูปของสัญญาซึ่งจะต่างจากประเภทที่สองตรงที่ท้องถิ่นมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องใดๆภายในองค์กรผู้รับมอบหากแต่อาศัยสัญญาเป็นข้อผูกมัดในการจัดทำกิจการเช่นการให้สัมปทาน, การใช้สัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

การบริหารกิจการในระดับท้องถิ่นของฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะกระทำโดยอาศัยองค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆจัดทำแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลองค์กรความร่วมมือของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะอยู่ใน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

ก. *ประชาคมนคร (La Communauté Urbaines)* เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลนครขนาดใหญ่กับเทศบาลข้างเคียงโดยมีประชากรรวมกัน 500,000 คนขึ้นไป

ข. *ประชาคมเมือง (La Communauté Agglomération)* เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลเมืองขนาดกลางกับเทศบาลเล็กๆข้างเคียงโดยมีประชากรรวมกัน 50,000 คนขึ้นไป

ค. *ประชาคมเทศบาล (La Communauté de Communes)* เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลขนาดเล็กในเขตชนบทหรือกึ่งชนบทขององค์กรทั้งสามรูปแบบนี้จะมีการจัดโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกันกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นกล่าวคือมีสภาและผู้บริหารโดยสมาชิกจะมาจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในประชามนั้นนอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่งบประมาณและอำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นของตนเอง<sup>91</sup>

### 3.2.2 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ<sup>92</sup>

#### 1) การบริหารงานปกครองส่วนท้องถิ่น

- (1) เทศบาล (Commune)
- (2) จังหวัด (Departement)
- (3) ภาค (Region)

*เทศบาล (Commune)* มีนายกเทศมนตรี (Maire) เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และเป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้ง

<sup>91</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 126

<sup>92</sup>โกวิท พวงงาม การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต กรุงเทพมหานคร วิทยุชน 2548 หน้า 73-75

นายกเทศมนตรี วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี จังหวัด (Departement) มีประธานสภาจังหวัด (President du Conseil General) ที่มาจากการเลือกตั้งมีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของจังหวัด วาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี สำหรับภาค (Region) มีประธานสภาภาค (Le president du conseil regional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศส คือ ความเป็นอิสระภายใต้ระบบการกระจายอำนาจ กล่าวคือ มีการโอนอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานและบุคลากรให้เป็นความรับผิดชอบท้องถิ่นโดยตรง

การควบคุมพนักงานส่วนท้องถิ่น แต่เดิมใช้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการเอง (the separate personnel system for each local – authority) โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข ระเบียบข้อบังคับเพื่อให้แต่ละท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ยังมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล หลังจากปี ค.ศ. 1982 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคล โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 1983 รัฐบัญญัติลงวันที่ 11 มกราคม 1983 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 24 มกราคม 1984

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 1976 ว่าการรับและการดำรงตำแหน่งของข้าราชการท้องถิ่นเป็นอำนาจของรัฐสภาตามหลักความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง รัฐบัญญัติลงวันที่ 26 มกราคม 1984 มาตรา 140 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการท้องถิ่น โดยให้ยกเลิกระบบการบริหารงานบุคคลที่แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการเองมาเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่รวมเป็นองค์กรเดียวกัน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 ฝรั่งเศสมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นรวม 1,134,405 คน ที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นองค์กรเดียวกัน ระยะเวลาที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลดังกล่าวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984-1988 รวม 4 ปี รวมรัฐบัญญัติที่สำคัญ 4 ฉบับ ได้รับการแก้ไขโดยรัฐบัญญัติอีก 9 ฉบับ กฎฎีกา 49 ฉบับ และกฎกระทรวง 40 ฉบับ

## 2) ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับบุคลากรมหาชนของท้องถิ่น

จากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นหากเราพิจารณาประกอบกับภาพรวมของการจัดองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสทั้งในส่วนที่เป็น การปกครองในรูปแบบรวมอำนาจและรูปแบบกระจายอำนาจแล้วประเทศฝรั่งเศสมีบุคลากรมหาชน (La Fonction Publique) อยู่ 3 ประเภทดังนี้<sup>93</sup>

### (1) บุคลากรมหาชนของรัฐส่วนกลาง (La Fonction Publique de l'Etat)

<sup>93</sup> นรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหน้า 106



(2) บุคลากรมหานของท้องถิ่น(La Fonction Publique des Collectivités Territoriales)

(3) บุคลากรมหานด้านการสาธารณสุข (La Fonction Publique Hospitalière)

โดยในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรมหานของท้องถิ่นนั้นกล่าวได้ว่าเริ่มมีสถานะในทางกฎหมายมหานในช่วงต้นทศวรรษที่ 80 นี้เองทั้งนี้เพราะเหตุว่าระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสได้มีการแก้ไขปรับปรุงในสาระสำคัญในช่วงปี ค.ศ. 1983 – 1986 ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงปีที่ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่เป็นท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจอย่างถาวรและจริงจัง

ก่อนช่วงทศวรรษที่ 80 ดังกล่าวระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศสมีบุคลากรตามกฎหมายมหานคือข้าราชการของรัฐเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้นอย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าก่อนช่วงเวลาดังกล่าวประเทศฝรั่งเศสไม่มีระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นและบุคลากรท้องถิ่นก็ได้เกิดขึ้นหลังบุคลากรของรัฐส่วนกลางเพียงแต่ว่าแต่เดิมนั้นบุคลากรท้องถิ่นมีสถานะอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชนแม้ว่าในทางปฏิบัติเมื่อมีกรณีพิพาทในศาลเกี่ยวกับบุคลากรท้องถิ่นศาลก็ได้พิจารณาไปในทางที่จะให้บุคลากรท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายมหานโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีศาลปกครองสูงสุด (Conseild'Etat) ได้รับที่จะพิจารณาคดีกรณีพิพาทเกี่ยวกับบุคลากรท้องถิ่น 22 แด่นับจากปี 1983 เป็นต้นมาสถานะของบุคลากรท้องถิ่นภายใต้กรอบกฎหมายมหานได้มีความชัดเจนขึ้นเพราะสถานะของบุคลากรมหานของท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรโดยกฎหมายอย่างน้อย 4 ฉบับคือ<sup>94</sup>

1. กฎหมายฉบับลงวันที่ 13 กรกฎาคมค.ศ. 1983 ได้กำหนดสถานะทั่วไปของบุคลากรมหานไว้ 3 ประเภทคือบุคลากรมหานของรัฐส่วนกลาง, บุคลากรมหานของท้องถิ่นและบุคลากรมหานด้านการสาธารณสุขเช่นการกำหนดสิทธิหน้าที่ของบุคลากรเงื่อนไขการเข้ารับราชการการให้หลักประกันพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นสิทธิการนัดหยุดงาน เป็นต้น

2. กฎหมายฉบับลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ค.ศ. 1984 กำหนดเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับบุคลากรมหานของรัฐส่วนกลาง

3. กฎหมายฉบับลงวันที่ 26 มกราคมค.ศ. 1984 กำหนดเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับบุคลากรมหานส่วนท้องถิ่น

4. กฎหมายฉบับลงวันที่ 9 มกราคมค.ศ. 1986 กำหนดเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับบุคลากรมหานที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

<sup>94</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 106

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ  
ประเทศฝรั่งเศสได้วิวัฒนาการมา มีสถานะเป็นบุคลากรมหาชนตั้งแต่ปีค.ศ. 1983 เป็นต้นมา

### 3) องค์กรบริหารบุคลากรมหาชนส่วนท้องถิ่น

จากความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับบุคลากรมหาชนของท้องถิ่นที่กล่าวมา  
จะเห็นได้ว่าการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศฝรั่งเศสจะมีกฎหมายฉบับ  
ลงวันที่ 13 กรกฎาคมค.ศ. 1983 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับบรรดาบุคลากรภาครัฐโดยทั่วไป  
จากนั้นจึงจะมีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐแต่ละประเภทเป็นการเฉพาะ โดยในส่วน  
ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นอันได้แก่ภาค, องค์กรบริหารส่วนจังหวัด,  
เทศบาล และองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีกฎหมายสำคัญที่  
เกี่ยวข้องคือกฎหมายฉบับลงวันที่ 13 กรกฎาคมค.ศ. 1983 และกฎหมายฉบับลงวันที่ 26 มกราคม  
ค.ศ. 1984 อย่างไรก็ตามยังมีกฎหมายที่สำคัญที่จะต้องกล่าวถึงอีกฉบับหนึ่งนั่นก็คือกฎหมายฉบับ  
ลงวันที่ 13 กรกฎาคมค.ศ. 1987 เนื่องจากแต่เดิมนั้นในกฎหมายฉบับลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984  
ที่กำหนดเรื่องเกี่ยวกับบุคลากรส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมของบุคลากรทั้งสาม  
ฝ่าย (La Commission Mixte Paritaire) คือตัวแทนจากบุคลากรภาครัฐของส่วนกลางบุคลากรภาครัฐ  
ของส่วนท้องถิ่นและบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรหลักในการ  
พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆของบุคลากรภาครัฐทั้งสามฝ่ายดังกล่าวแต่คณะกรรมการ  
ดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายฉบับลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1987 นอกจากนี้แล้วในเรื่อง  
ของการเปลี่ยนสถานะของบุคลากรภาครัฐจากฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่งนั้นแต่เดิมกฎหมายฉบับลง  
วันที่ 13 กรกฎาคมค.ศ. 1983 ได้บัญญัติรับรองการเปลี่ยนสถานะดังกล่าวไว้อย่างกว้างขวางแต่  
กฎหมายฉบับลงวันที่ 13 กรกฎาคมค.ศ. 1987 ก็ได้มีการจำกัดขอบเขตในเรื่องดังกล่าวจากกฎหมาย  
ต่างๆที่เกี่ยวข้องข้างต้นกล่าวได้ว่าโดยภาพรวมของการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของประเทศ  
ฝรั่งเศสมีหลักการที่สำคัญดังที่ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 4 ของกฎหมายฉบับลงวันที่ 26 มกราคม  
ค.ศ. 1984 ซึ่งบัญญัติเอาไว้ว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การบริหารของท้องถิ่นที่ตน  
สังกัด...” จึงเห็นได้ว่าโดยพื้นฐานแล้วอำนาจในการจัดการด้านบุคลากรจะเป็นอำนาจขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรที่จะบริหารจัดการเอง<sup>95</sup>

<sup>95</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 108

#### 4) ประเภทของบุคลากรมหาชนส่วนท้องถิ่น

บุคลากรท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสสามารถแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 3 ประเภท ดังนี้<sup>96</sup>

##### (1) บุคลากรท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นข้าราชการ (*Les Fonctionnaires Territoriaux*)

กล่าวคือเป็นบุคลากรท้องถิ่นโดยผลของกฎหมาย

(2) บุคลากรท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นลูกจ้างประจำ (*Les Agents Publics Statutaires Non-Titulaires*) กล่าวคือเป็นบุคลากรท้องถิ่นโดยผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะคือ

ก. ข้าราชการทดลองงาน (*Les Stagiaires*) เป็นเจ้าหน้าที่มหาชน (*Agents Publics*) ที่ยังไม่มีการแต่งตั้งแต่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการในอนาคตหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นข้าราชการฝึกหัดที่มีสถานะทางกฎหมายไม่เหมือนกับข้าราชการเช่นเป็นการแต่งตั้งให้เป็นบุคลากรท้องถิ่นโดยมีเงื่อนไข (*La Nomination Conditionnelle*) เป็นต้น

ข. ลูกจ้างประจำโดยแท้ (*Les auxiliaires*) เป็นบุคลากรท้องถิ่นที่แตกต่างจากข้าราชการทดลองงานกล่าวคือไม่มีสถานะความเป็นข้าราชการแต่เป็นบุคลากรท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้งโดยคำสั่งซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบลูกจ้างประจำของประเทศไทยนั่นเอง

##### (3) บุคลากรท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นลูกจ้างชั่วคราว (*Les Agents Contractuels*)

กล่าวคือเป็นบุคลากรท้องถิ่นโดยผลของสัญญานั้นเอง

#### 5) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

จากการศึกษากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วสามารถพิจารณาองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นประเภทต่างๆ ของประเทศฝรั่งเศสได้ดังต่อไปนี้<sup>97</sup>

##### (1) องค์กรบริหารจัดการ (*Les organes de gestion*)

ในการบริหารจัดการงานบุคคลมีองค์กรที่เกี่ยวข้องคือ

##### ก. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังได้กล่าวแล้วว่าหลักพื้นฐานของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรที่จะบริหารจัดการเอง ตามบทบัญญัติมาตรา 4 ของกฎหมายฉบับลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจในการจัดการดังกล่าวในตอนเริ่มแรกยังมีข้อจำกัดบางประการด้วยเหตุนี้กฎหมายฉบับลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1987

<sup>96</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 109

<sup>97</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 109-114

จึงได้แก้ไขโดยการเพิ่มเติมอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้อำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับบุคลากรของตนเอง

**อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กล่าวคือกฎหมายฉบับลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1987 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่น (สภาเทศบาลสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑลคณะกรรมการขององค์การมหาชนท้องถิ่น) ในอันที่จะตัดสินใจว่าจะเพิ่มหรือลดตำแหน่งหรือการจ้างงานที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของส่วนกลาง

ส่วนองค์การบริหาร (นายกเทศมนตรีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประธานสภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑลผู้อำนวยการหรือผู้ว่าการองค์การมหาชนท้องถิ่น) ก็มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายตลอดจนวินัยของข้าราชการท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีอำนาจอย่างมากในการบริหารจัดการบุคลากรของตนอย่างไรก็ตามการใช้อำนาสดังกล่าวก็อยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจหลายๆกรณีในการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรท้องถิ่นจะต้องถูกส่งต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อยกเลิกคำสั่งหรือชะลอการบังคับตามคำสั่งไว้ก่อนได้

#### ข. องค์กรที่เป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการ

เราได้กล่าวแล้วว่าการบริหารจัดการงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอย่างไรก็ตามเพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการการสร้างแบบแผนและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตลอดจนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่เทศบาลเล็กๆซึ่งมีศักยภาพทางการจัดการต่ำฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้กำหนดให้มีองค์กรความร่วมมือ (Les Organismes de Coopération) ทำหน้าที่ในลักษณะขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเรียกว่า “ศูนย์กลางการบริหารจัดการ” (Les Centres de Gestion) โดยองค์กรแรกที่เกี่ยวข้องคือ ศูนย์ราชการส่วนท้องถิ่นแห่งชาติ (Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale)

ก) ศูนย์ราชการส่วนท้องถิ่นแห่งชาติ มีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นองค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีความเป็นอิสระทางการเงินเพราะเป็นเงินที่ได้มาจากท้องถิ่นเองบริหารงาน โดยกรรมการบริหารประกอบด้วยตัวแทนที่ได้รับเลือกจากนายกเทศมนตรีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประธานสภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑล

สำหรับหน้าที่ที่สำคัญของศูนย์ดังกล่าว เช่นบริหารจัดการการเงินเกี่ยวกับการจ้างงานสำหรับบุคลากรระดับ A และระดับ B การควบคุมและการดำเนินการสอบแข่งขันสำหรับบุคลากรระดับ A และระดับ B การฝึกอบรมบุคลากรท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากศูนย์ราชการส่วนท้องถิ่นแห่งชาติแล้วกฎหมายยังได้กำหนดให้มีศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัดโดยกฎหมายบังคับให้เทศบาลหรือองค์การมหาชนที่มีพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานเต็มเวลาน้อยกว่า 350 คนต้องเป็นสมาชิกของศูนย์ดังกล่าวส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนอื่นจะเป็นหรือไม่เป็นก็ได้

ข) ศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัด (Centre Departemental de Gestion) นี้มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนเช่นเดียวกัน โดยมีคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งของเทศบาล โดยงบประมาณจะมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนที่เป็นสมาชิกศูนย์การบริหารจัดการดังกล่าวมีหน้าที่ให้หลักประกันแก่การบริหารจัดการบุคลากรท้องถิ่นระดับ A B และ C โดยเฉพาะกรณีการรับสมัครการสอบแข่งขันซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนจะต้องแจ้งการเพิ่มหรือลดตำแหน่งหรือการจ้างงานให้ศูนย์ดังกล่าวทราบนอกจากนี้ศูนย์ดังกล่าวยังบริหารจัดการเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารร่วม (Les commissions administratives paritaires) และคณะกรรมการวินัย (Les conseils de discipline) อีกด้วย

#### (2) องค์กรการมีส่วนร่วม (Les Organes de Participation)

กฎหมายฉบับลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 ได้บัญญัติให้มีองค์กรการมีส่วนร่วมไว้บางองค์กรซึ่งจะคล้ายๆกับกรณีของกฎหมายเกี่ยวกับบุคลากรของรัฐส่วนกลาง โดยในตอนแรกนั้นกฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมของบุคลากรทั้งสามฝ่าย (La commission mixte paritaire) แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายฉบับลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1987 ดังได้กล่าวมาแล้วสำหรับองค์กรการมีส่วนร่วมที่ยังมีอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบันนี้ได้แก่คณะกรรมการระดับสูงของราชการส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารร่วมและคณะกรรมการเทคนิคร่วมเป็นต้นซึ่งองค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่ที่เปรียบเสมือนกับกลไกกลางในการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการที่ดีแก่ชุมชนได้ขณะเดียวกันบุคลากรที่ทำงานก็จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขการจ้างงานและค่าตอบแทนที่ดีสำหรับรายละเอียดขององค์กรการมีส่วนร่วมที่สำคัญๆมีดังนี้

ก. คณะกรรมการระดับสูงของราชการส่วนท้องถิ่น (Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale)

คณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งโดยมาตรา 8 ของกฎหมายฉบับลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 มีลักษณะเป็นกลไกกลางในรูปแบบทวิภาคีซึ่งประกอบด้วย

ตัวแทนท้องถิ่นที่เลือกโดยผู้บริหารท้องถิ่น 20 คนและตัวแทนบุคลากรท้องถิ่นที่มาจากสหภาพของบุคลากรโดยคณะกรรมการนี้มีบทบาทในการให้คำปรึกษาหรือให้คำแนะนำและเกี่ยวกับราชการท้องถิ่นเช่นการร้องขอความเห็นจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแลท้องถิ่นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ต่างๆในเรื่องสถานะของบุคลากรท้องถิ่นเป็นต้น

ข. คณะกรรมการบริหารร่วม (*Les Commissions Administratives Paritaires*)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัดมีอำนาจบริหารจัดการเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารร่วมทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งขึ้นภายใต้ศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนของท้องถิ่นนั้นๆเป็นสมาชิกอยู่ส่วนกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนของท้องถิ่นที่ไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องเป็นสมาชิกของศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัดและก็ได้สมัครเป็นสมาชิกก็สามารถบริหารจัดการคณะกรรมการดังกล่าวได้เอง

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยจำนวนที่เท่าๆกันของตัวแทนบุคลากรและตัวแทนของท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นเลือกเข้ามาทั้งนี้โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นประธานอย่างไรก็ตามในกรณีที่คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่พิจารณาทางวินัยผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมที่ได้รับมอบหมายจะทำหน้าที่ประธานแทน

นอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าวยังมีหน้าที่ต่างๆไปในการให้คำปรึกษาหรือเกี่ยวกับเรื่องต่างๆของบุคลากรท้องถิ่นเช่นการเลื่อนขั้นเงินเดือนการโยกย้ายการเลื่อนตำแหน่งการลงโทษทางวินัยการเลิกจ้างเป็นต้น

ค. คณะกรรมการเทคนิคร่วม (*Les Comites Techniques Paritaires*)

ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนของท้องถิ่นที่มีข้าราชการหรือพนักงานอย่างน้อย 50 คนจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเทคนิคร่วมหรือจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นภายในศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัดทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบไปด้วยตัวแทนของท้องถิ่น (ผู้บริหาร)และตัวแทนของข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นในสัดส่วนจำนวนที่เท่ากัน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนของท้องถิ่นเป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดองค์กรบริหารเงินไขต่างๆไปเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรการจัดทำโครงการพัฒนาวิธีการและเทคนิคการทำงานให้ทันสมัย ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการทำงานเป็นต้น

### ง. คณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิภาพและความปลอดภัย (*Les Comitesd'*

*hygiene et de Securite*)

ในความเป็นจริงแล้วปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการทำงานเป็นปัญหาที่คณะกรรมการเทคนิคร่วมมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาดังได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วอย่างไรก็ตามกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนของท้องถิ่นที่มีข้าราชการหรือพนักงานอย่างน้อย 200 คนหรือมีงานหนึ่งงานใดที่เป็นงานที่มีความเสี่ยงต่ออันตราย โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนของท้องถิ่นนั้นๆจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิภาพและความปลอดภัยขึ้นประกอบไปด้วยตัวแทนของท้องถิ่นและตัวแทนของข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นในสัดส่วนจำนวนที่เท่ากัน โดยมีหน้าที่ที่สำคัญคือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ข้อแนะนำในเรื่องของสวัสดิภาพและความปลอดภัย รวมทั้งการดำเนินการสอบสวนในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุหรือความป่วยไข้อันเป็นผลมาจากการทำงานด้วย

### 3.3 ประเทศฟิลิปปินส์

#### 3.3.1 การปกครองท้องถิ่นฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์เป็นรัฐเดี่ยวแบ่งการบริหารออกเป็น 2 ระดับคือการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางซึ่งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันสำหรับการกระจายอำนาจในประเทศฟิลิปปินส์เห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญประกอบกับประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 (Local Government Code of 1991) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปีค.ศ. 1992 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการท้องถิ่นออกข้อบัญญัติและมติที่เกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่นส่งเสริมสวัสดิภาพทั่วไปของประชาชนในชุมชนเวนคืนทรัพย์สินและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดทั้งนี้หลักการสำคัญในการกระจายอำนาจตามประมวลกฎหมายฉบับนี้มีประเด็นดังนี้<sup>98</sup>

1. กระจายอำนาจในการบริการขั้นพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเช่นงานด้านการเกษตรการสาธารณสุขสวัสดิการสังคมสิ่งแวดล้อมงานโยธาธิการ เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจเป็นการเฉพาะเรื่องเช่นการบริหารการเงินการคลัง การจัดองค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนการบริหารงานบุคลากรการบริหารงานพัฒนาโดยการกำหนดกรอบในการดำเนินการที่กว้างขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการดำเนินการได้โดยรัฐบาลกลางเป็นเพียงหน่วยงานในการกำกับดูแล

<sup>98</sup>ปรัชญา เวสารัชชการปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กรุงเทพฯ สำนัก ก.พ. 2542 หน้า 8

### 1) รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายฟิลิปปินส์เล่มที่สามมาตรา 4 ได้กำหนดองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษไว้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มี 2 รูปแบบคือเขตปกครองตนเองในมินดาเนามุสลิม (Autonomous Region in Muslim Mindanao) และ เขตนครหลวงแห่งชาติหรือเขตมหานครนิลา (the Nation Capital Region or Metropolitan Manila) สำหรับองค์กรปกครองรูปแบบทั่วไปมี 4 รูปแบบคือจังหวัดเมืองเทศบาลและหมู่บ้าน โดยองค์กรปกครองรูปแบบทั่วไปซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### (1) หมู่บ้าน (Barangay)

หมู่บ้านเป็นสถาบันการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศฟิลิปปินส์เกิดจากการรวมตัวกันของชนเผ่าต่างๆซึ่งมีวัฒนธรรมและระบอบการปกครองของตนเองเข้ามาใช้ในแต่ละหมู่บ้านประกอบด้วยครอบครัวต่างๆและมีหัวหน้าหมู่บ้านเป็นหัวหน้าสูงสุดในการปกครองและการบริหารหมู่บ้านสำหรับลักษณะของการปกครองภายในหมู่บ้านนั้นจะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญใช้ข้อบังคับทางศีลธรรมมากกว่ากฎหมายโครงสร้างทางสังคมไม่ซับซ้อนยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการทางกฎหมายมีการใช้กฎหมายจารีตประเพณีมาบังคับ โดยประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นค.ศ. 1991 มาตรา 384 หมู่บ้านถือเป็นหน่วยทางการเมืองขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยวางแผนและปฏิบัติการเพื่อผลักดันนโยบายแผน โครงการและกิจกรรมของรัฐให้เกิดผลในระดับชุมชนและมีบทบาทในฐานะเป็นเวทีรวบรวมถ้อยแถลงพิจารณาความคิดเห็นของประชาชนและยุติข้อพิพาทของประชาชนด้วยประเทศฟิลิปปินส์มีหมู่บ้านจำนวน 42,000 หมู่บ้าน โครงสร้างภายในหมู่บ้านประกอบด้วยหัวหน้าหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและมีสภาหมู่บ้านเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 7 คนตามมาตรา 389 และมาตรา 398 โดยลำดับแห่งประมวลกฎหมายนี้

#### (2) เทศบาล (Municipality)

ตามมาตรา 440 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นค.ศ. 1991 เทศบาลประกอบด้วยกลุ่มของหมู่บ้านทำหน้าที่เป็นหลักในฐานะรัฐบาลซึ่งมีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการประสานงานและการจัดบริการพื้นฐานและบริการต่อเนื่องแก่ประชาชนรวมทั้งปกครองประชาชนภายในเขตพื้นที่ของเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพปัจจุบันเทศบาลมีจำนวน 1,511 เทศบาล เทศบาลมีโครงสร้างอันประกอบด้วยนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารตามมาตรา 443 และมีสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติตามมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน



## (3) เมือง (City)

ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นค.ศ. 1991 เมืองประกอบด้วยหมู่บ้านซึ่งเป็นชุมชนเมืองและพัฒนาแล้วทำหน้าที่เป็นรัฐบาลซึ่งมีวัตถุประสงค์ทั่วไปในการประสานงานและบริการพื้นฐานและต่อเนื่องแก่ประชาชนอีกทั้งทำหน้าที่ปกครองประชาชนในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเมืองนี้มีจำนวน 84 เมือง โครงสร้างของเมืองประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารตามมาตรา 454 และมีสภาเมืองเป็นฝ่ายนิติบัญญัติตามมาตรา 457 แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน

## (4) จังหวัด (Province)

ตามมาตรา 459 ประกอบด้วยเทศบาลและเมืองทำหน้าที่เป็นกลไกในกระบวนการพัฒนาและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพปัจจุบันฟิลิปปินส์มีจังหวัดจำนวน 78 จังหวัดโครงสร้างของจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารและมีสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติตามมาตรา 463 ทั้งนี้ตามมาตรา 41 ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปีตามมาตรา 43 แห่งประมวลกฎหมายนี้

## 2) โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ทั้ง 4 รูปแบบจะมีการแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะมีสภาของท้องถิ่น โดยที่สมาชิกสภาจะมาจากการเลือกตั้งและฝ่ายบริหารจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับการปกครองท้องถิ่น ในระดับจังหวัดส่วนเมืองและเทศบาลจะมีนายกเทศมนตรีเมืองและนายกเทศมนตรีเทศบาล ขณะที่ในระดับบารังไกจะมีบูนังหรือหัวหน้าบารังไกโดยปกติแล้วการจัดโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์จะมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเห็นได้ชัดซึ่งอาจถือได้ว่ามีความชัดเจนมากกว่าในระดับชาติเสียอีก

## (1) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น

ในการดำเนินงานและการบริหารจัดการต่างๆเกี่ยวกับกิจการในท้องถิ่น เป็นภารกิจหลักของทางฝ่ายบริหารซึ่งส่วนใหญ่จะถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้นำของฝ่ายบริหารหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารของการปกครองท้องถิ่น ในแต่ละระดับ ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีเมืองนายกเทศมนตรีเทศบาลและบูนังหรือหัวหน้าบารังไก ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นปีค.ศ. 1991 ได้กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงมาถึงระดับเมืองและเทศบาลมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้<sup>99</sup>

ก. ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการให้บริการต่างๆ ภายในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

ข. บังคับใช้กฎหมายและพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่นในขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ และการนำนโยบายต่างๆออกไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ค. การเก็บภาษีและสร้างแหล่งรายได้ของตนเอง

ง. การจัดบริการขั้นพื้นฐานและจัดให้มีสาธารณูปโภคที่เพียงพอ

จ. ทำหน้าที่หรือให้บริการอย่างอื่นซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดในส่วนของอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับบารังไกหรือบุนันันตามประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นปีค.ศ.1991 ได้กำหนดให้บุนันหรือผู้นำในระดับบารังไกมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้<sup>100</sup>

ก. บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการของบารังไก

ข. เจรจาและลงนามในสัญญาในนามของบารังไกโดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาหมู่บ้าน

ค. เป็นประธานในที่ประชุมสภาหมู่บ้าน

ง. แต่งตั้งหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่เหรียญซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของบารังไกตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นๆในบารังไกโดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาหมู่บ้าน

จ. เป็นผู้อนุมัติใบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายของบารังไก

ฉ. บังคับใช้กฎหมายหรือข้อกำหนดต่างๆที่เกี่ยวกับการควบคุมมลภาวะและการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ช. การจัดให้มีบริการขั้นพื้นฐานและส่งเสริมสวัสดิการทั่วไปของประชาชนในบารังไก

ซ. เป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุมกับสภาเทศบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของบารังไก

ฅ. ทำหน้าที่อื่นซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>99</sup> ฉัฐธิดา บุญธรรม ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า 2556 หน้า 56

<sup>100</sup> “เรื่องเดียวกัน” หน้า 57

## (2) ฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่น

โดยทั่วไปสภาท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสภาจังหวัดสภาเมืองสภาเทศบาล และสภาบารังไกจะกระทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและอนุมัติงบประมาณเพื่อสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่นตามปกติแล้วสภาท้องถิ่นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ระดับจังหวัดลงมาถึงระดับเมืองและเทศบาลจะประกอบด้วยประธานสภาซึ่งมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรีเมืองหรือรองนายกเทศมนตรีเทศบาลเป็นประธานและสมาชิกสภาของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปีและดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 3 วาระติดต่อกันนอกจากนั้นสมาชิกของสภาท้องถิ่นแต่ละระดับยังประกอบด้วยตัวแทนที่เป็นประธานสมาคมบารังไกประธานสภาเยาวชนประธานสหพันธ์สมาชิกรัฐสภาเมืองและเทศบาล (เฉพาะในกรณีของจังหวัดเท่านั้น) รวมทั้งตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ 3 ภาคส่วนจำนวนรวม 3 คน ได้แก่ตัวแทนจากกลุ่มผู้หญิง 1 คนตัวแทนจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม 1 คน และตัวแทนจากกลุ่มคนชายขอบ 1 คน ในส่วนของสภาบารังไกจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีความแตกต่างจากสภาจังหวัดสภาเมืองและสภาเทศบาล โดยสภาบารังไกจะมีบุนังหรือหัวหน้าบารังไกทำหน้าที่เป็นประธานและยังประกอบด้วยสมาชิกสภาบารังไกที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน 7 คน และประธานสภาเยาวชน ตามประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นปีค.ศ.1991 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไป ดังนี้<sup>101</sup>

- ก. ออกและบังคับใช้ข้อบัญญัติและมติเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น
- ข. ส่งเสริมแนวทางในการแสวงหารายได้เพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่น
- ค. ส่งเสริมสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่นผ่านการออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียมและค่าบริการอื่นๆ
- ง. ออกข้อบัญญัติที่ส่งเสริมในเรื่องบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่น

## 3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนนี้จะได้อธิบายถึงการจัดแบ่งขอบเขตภารกิจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆซึ่งโดยทั่วไปแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นจังหวัดเมืองเทศบาลและบารังไกจะมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้<sup>102</sup>

<sup>101</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 58-59

<sup>102</sup>ปรัชญา เวสารัชชการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยฉบับปรับปรุงกรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. 2542 หน้า 62-66

## (1) ภารกิจของจังหวัด

ก. การส่งเสริมการเกษตรและการบริการวิจัยในพื้นที่ซึ่งรวมไปถึง การป้องกันและควบคุมโรคพืชและสัตว์ฟาร์มบนตลาดสัตว์สถานีผสมพันธุ์สัตว์และการช่วยเหลือ ในการจัดตั้งสหกรณ์สำหรับเกษตรกรและชาวประมงหรือองค์กรอื่นรวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยี

ข. บริการวิจัยและพัฒนาด้านอุตสาหกรรมรวมทั้งการถ่ายทอด เทคโนโลยี

ค. ภายในกรอบนโยบายของชาติและการกำกับดูแลของกระทรวง สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจังหวัดมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวกับป่าชุมชน กฎหมายควบคุมมลภาวะกฎหมายเหมืองแร่ขนาดย่อมและกฎหมายอื่นๆที่ใช้ปกป้องสภาพแวดล้อม และโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดย่อมในเขตพื้นที่ภายใต้กรอบประมวลกฎหมายฉบับนี้มีหน้าที่ดูแล บริการสาธารณสุขซึ่งรวมไปถึงโรงพยาบาลและศูนย์สุขภาพอื่นๆ

ง. บริการสวัสดิการสังคมซึ่งรวมถึงโครงการขบถกลับใจและผู้อพยพ โครงการฟื้นฟูบริการพัฒนาประชากร

จ. อาคารคุมขังจังหวัดเรือนจำส่วนสาธารณะพื้นที่ชุมชนสาธารณะ และอื่นๆ

ฉ. โครงสร้างพื้นฐานที่มุ่งให้บริการแก่ผู้อยู่อาศัยในจังหวัดซึ่งได้รับ เงินจากงบประมาณจังหวัดเช่นถนนสะพานระบบระบายน้ำการควบคุมน้ำท่วมการ ชลประทานที่ครอบคลุมหลายเทศบาลโครงการเวนคืนและอื่นๆทำนองเดียวกัน

ช. บริการสนับสนุนการลงทุนซึ่งรวมถึงการเข้าถึงแหล่งเงินกู้

ซ. การปรับปรุงบริการข้อมูลภาษีอากรและการเก็บภาษีโดยใช้ คอมพิวเตอร์

ฌ. บริการโทรคมนาคมระหว่างเทศบาลภายในกรอบนโยบายของรัฐ

ญ. โครงการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว

## (2) ภารกิจของเมือง

ก. บริการที่เทศบาลและจังหวัดดำเนินการทั้งหมด และ

ข. การจัดตั้งอำนาจความสะดวกด้านการสื่อสาร และคมนาคมที่เพียงพอ

ค. การสนับสนุนการศึกษาการตำรวจและการดับเพลิง

## (3) ภารกิจของเทศบาล

ก. บริการและการอำนวยความสะดวกเรื่องการส่งเสริมการเกษตรและการวิจัยในพื้นที่ที่เกี่ยวกับงานเกษตรกรรมและการประมงซึ่งรวมไปถึงการแจกจ่ายพันธุ์สัตว์และพันธุ์พืชสวนสมุนไพรสวนเพาะพันธุ์พืชฟาร์มสาธิตการควบคุมคุณภาพผลผลิตระบบชลประทานระหว่างหมู่บ้าน โครงการใช้ทรัพยากรและอนุรักษ์ดินและน้ำการบังคับใช้กฎหมายประมงในน่านน้ำเทศบาลรวมทั้งการอนุรักษ์ป่าชายเลน

ข. เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติและขึ้นกับกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเทศบาลดำเนินการ โครงการป่าชุมชนจัดการและควบคุมป่าซึ่งมีพื้นที่ไม่เกิน 50 ตาราง กิโลเมตรจัดตั้งสวนเขตพื้นที่สีเขียวและโครงการพัฒนาป่าไม้อื่นๆ

ค. ภายใต้กรอบประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่นจัดบริการสุขภาพซึ่งรวมถึง โครงการสาธารณสุขมูลฐานการดูแลแม่และเด็กการควบคุมโรคติดต่อการจัดบริการอนามัย

ง. การจัดสวัสดิการสังคมซึ่งรวมถึง โครงการสวัสดิการสำหรับเด็กและเยาวชนครอบครัวสตรีผู้สูงอายุคนพิการ โครงการฟื้นฟูชุมชนสำหรับบุคคลเร่ร่อนขอทานเด็กกลางถนนเด็กเหลือของผู้ติดยาและโครงการสำหรับผู้ยากไร้อื่นบริการโภชนาการและวางแผนครอบครัว

จ. บริการข่าวสารข้อมูลซึ่งรวมถึงข้อมูลเรื่องการลงทุนและหางาน ข้อมูลเกี่ยวกับระบบภาษีอากรและการตลาดและห้องสมุดสาธารณะ

ฉ. ระบบกำจัดขยะและการจัดการสภาพแวดล้อมรวมทั้งระบบ และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสุขภาพอนามัย

ช. อาคารเทศบาลศูนย์วัฒนธรรมสวนสาธารณะรวมถึงสนามเด็กเล่นอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการกีฬาและอื่นๆ โครงสร้างพื้นฐานซึ่งตอบสนองความต้องการของผู้อยู่อาศัยในเทศบาลเช่นถนนและสะพานชุมชน โครงการแหล่งน้ำขนาดย่อมบ่อน้ำ

ซ. ระบบการเก็บน้ำฝนและการประปาการระบายน้ำการควบคุมน้ำท่วม สัญญาณจราจรและถนนและอื่นๆในทำนองเดียวกัน

ฅ. ตลาดสาธารณะ โรงฆ่าสัตว์และกิจการเทศบาลอื่น

ญ. สุสานสาธารณะ

ฎ. สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวซึ่งรวมถึงการออกกฎระเบียบและกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจและบริการรักษาความปลอดภัยที่เกี่ยวข้อง

ฏ. สถานีตำรวจและดับเพลิงสถานีย่อยและที่คุมขังของเทศบาล

## (4) ภารกิจของหมู่บ้านหรือบารังไก

ก. บริการสนับสนุนการเกษตรซึ่งรวมถึงระบบแจกจ่ายวัสดุเพื่อการเพาะปลูกและการจัดการสถานีผลิตรวบรวมและซื้อผลิตผลการเกษตรบริการสุขภาพและสวัสดิการสังคมซึ่งรวมถึงการ

รักษาดูแลศูนย์อนามัยและศูนย์ดูแลเด็กของหมู่บ้าน

ข. บริการและการอำนวยความสะดวกซึ่งเกี่ยวกับสุขอนามัยการสร้าง ความสวยงามและการเก็บขยะ

ค. การบำรุงรักษาถนนสะพานและระบบส่งน้ำ

ง. โครงสร้างพื้นฐานเช่นศาลอนกประสงค์ทางเดินศูนย์กีฬาและอื่นๆ

จ. ศูนย์ข้อมูลและที่อ่านหนังสือและ

ฉ. ตลาด

## 3.3.2 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

1) การบริหารงานบุคคล<sup>103</sup>

ในภาพรวมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอาศัยกฎหมายราชการพลเรือน เป็นกรอบหลัก โดยหลักการแล้วใช้หลักการและนโยบายการบริหารงานบุคคลทำนองเดียวกับที่ใช้กับข้าราชการส่วนกลาง ส่วนที่แตกต่างกันออกไป คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดมั่นถือปฏิบัติตามหลักการและนโยบายชาติหรือไม่เท่านั้น ตัวอย่างเช่น มีการใช้ระบบการจำแนกตำแหน่งมาตรฐานเงินเดือนเหมือนกันในระดับชาติและท้องถิ่น แต่ตำแหน่งในระดับชาติและตำแหน่งเทียบเคียงในระดับท้องถิ่นอาจไม่ได้ระดับชั้นหรือเงินเดือนเท่ากันก็ได้ ทั้งนี้เพราะผู้ดำรงตำแหน่งของรัฐบาลกลางได้รับเงินจากงบประมาณรัฐ แต่พนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับเงินเดือนจากงบประมาณท้องถิ่น

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีระดับความสามารถทางการเงินแตกต่างกัน จึงไม่สามารถจ่ายเงินให้พนักงานของตนได้ตามมาตรฐานกลาง

โดยทั่วไปพนักงานในพื้นที่ซึ่งทำงานกับท้องถิ่นมีสองประเภท ประเภทแรกเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเงินเดือนจากท้องถิ่น ประเภทที่สอง เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าราชการส่วนกลาง อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการระดับภาคของส่วนราชการนั้นและได้รับเงินเดือนจากงบประมาณส่วนกลาง

พนักงานส่วนท้องถิ่นมีความมั่นคงในอาชีพ ยกเว้นกรณีที่มีการจ้างเป็นไปในรูปสัญญาจ้างซึ่งท้องถิ่นหลายแห่งใช้กับพนักงานบางตำแหน่ง สำหรับเงินเดือนมีกรอบมาตรฐาน

<sup>103</sup> ปรัชญา เจสาร์กซ์ การปกครองท้องถิ่นประเทศไทยฉบับที่ 2 กรุงเทพมหานคร แอลเอส เพรส 2542 หน้า 28-30

กำหนดตามกฎหมาย (salary standardization law) พนักงานรับเงินเดือนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตนทำงานอยู่ นอกจากนี้ยังมีตัวแทนของราชการส่วนกลางในพื้นที่หรือทำงานในท้องถิ่น

ภายในกรอบระเบียบกลางที่กำกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ อาจมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ละองค์กรท้องถิ่นบางแห่งนายกเทศมนตรีตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลดูแล บางแห่งนายกเทศมนตรีดูแลเอง และเนื่องจากการบริหารงานบุคคลแยกออกจากกัน การโอนย้ายระหว่างท้องถิ่นจึงทำได้ยาก เงินเดือน ค่าตอบแทนก็ต่างกันออกไป ถึงแม้จะมีโครงสร้างระดับเงินเดือนกลางแต่ท้องถิ่นก็เลือกใช้ได้ภายในกรอบ ผลคือท้องถิ่นที่มีฐานะดีก็สามารถจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานของตนได้ดี ส่วนท้องถิ่นยากจนก็ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้สูง การขึ้นเงินเดือนกับความสามารถในการจ่ายเงินของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ท้องถิ่นของฟิลิปปินส์มีตำแหน่งพนักงานประจำและพนักงานการเมือง พนักงานการเมืองได้รับการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งไปตามวาระของผู้ตั้ง ส่วนการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานประจำ มีกฎระเบียบและกระบวนการบริหารงานบุคคลกลาง กำหนดให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ ทั้งนี้งบประมาณด้านบุคคลต้องไม่เกินร้อยละ 45 สำหรับท้องถิ่นระดับดี และไม่เกินร้อยละ 55 สำหรับท้องถิ่นที่อยู่ระดับต่ำ อย่างไรก็ตามยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ใช้เงินด้านบุคคลเกินกำหนด ทั้งๆ ที่จ่ายเงินให้กับพนักงานเพียงร้อยละ 75 ของอัตราที่กำหนด

การบริหารงานบุคคลที่เป็นอยู่ไม่ส่งเสริมให้มีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เพราะเป็นระบบที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองเป็นเอกเทศมิใช่ระบบบริหารงานบุคคลระดับชาติอย่างเช่นประเทศไทย การโยกย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีมากนัก หากจะเป็นการยืมตัวก็เป็นไปในระยะสั้น เช่น ไม่เกิน 3 เดือน ดังนั้น แม้มีกฎหมายกำหนดว่าข้าราชการที่ถูกส่งไปเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น จะได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าเดิม ก็ไม่มีแรงจูงใจ เพราะการเลื่อนตำแหน่งในแต่ละท้องถิ่นมีจำกัดมาก จึงมีความพยายามให้มีการรวมอำนาจการบริหารงานบุคคลไปอยู่ที่ส่วนกลาง

การที่ข้าราชการส่วนกลางถูกส่งให้ไปเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นบางคนพอใจเพราะได้ทำงานอยู่กับท้องถิ่นเดิมของตน แต่บางคนก็ไม่ชอบเพราะไม่ต้องการให้มีการตรวจสอบผลงานของตนมาก

ในกรณีที่พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถร้องเรียนกับสำนักงานข้าราชการพลเรือนได้ หรืออาจมีการฟ้องร้องต่อศาล

### บทที่ 3

## การบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

### 1. พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยกับการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีมาตั้งแต่รัชสมัยราชการที่ 5 ที่ได้สังเกตเห็นถึงคุณประโยชน์ในการที่จะให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองตลอดจนเป็นการทดลองให้ราษฎรมีเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองและการบริหาร จึงทรงตั้งสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ โดยได้ประกาศเป็นพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2440 ต่อมาได้โปรดให้ตรากฎหมายว่าด้วยการจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. 2448 และได้โปรดเกล้าฯ ให้ขยายการสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่นๆ โดยทรงประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. 2451 และต่อมาได้มีการเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลทั้งหมดแล้ว เนื่องจากสุขาภิบาลเดิมมีโครงสร้างบางส่วนมาจากการแต่งตั้งซึ่งขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผู้บริหารจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร<sup>104</sup>

เมื่อมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯขึ้นในปี พ.ศ. 2440 แล้ว หลังจากนั้นราชการที่ 5 ก็ได้ทรงมีความคิดริเริ่มในการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ โดยความคิดริเริ่มในเรื่องนี้ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ราชการที่ 5 ทรงเดินชมตลาดและทรงมีพระราชปรารภว่า ตลาดท่าฉลอมสกปรกมาก เจ้าหน้าที่ของทางราชการและราษฎรชาวตลาดจึงได้ร่วมมือกันทำความสะอาดตลาดท่าฉลอม แล้วเชิญเสด็จเปิดถนนที่ทำการใหม่ จึงทรงสังเกตเห็นผู้ที่จัดให้ราษฎรช่วยกันดำเนินการของท้องถิ่นได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเขตตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาล มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. 2448 ขึ้น กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตจัดการสุขาภิบาลร่วมเป็นกรรมการด้วย ให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนนหนทาง จุดโคมไฟ การรักษาความสะอาด และกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่น ในการทำกิจการใดๆ โดยคณะกรรมการจะต้องได้รับอนุมัติจากเทศบาล การออกกฎข้อบังคับคณะกรรมการก็จะต้องเสนอความเห็นผ่านผู้ว่า

<sup>104</sup> สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ค้นค้น 25 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.local.moi.go.th/ture.doc>



ราชการเมืองไปยังกระทรวงมหาดไทยเมืองจนถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แล้วเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎเสนาบดีขึ้นใช้บังคับในเขตสุขาภิบาล<sup>105</sup>

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสิทธิ์เด็ดขาดในการปกครองแผ่นดินมาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้มีการแบ่งราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย จึงมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนในเขตเทศบาลเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ออกกฏข้อบังคับและบริหารกิจการในท้องถิ่นของตนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจ ทั้งนี้โดยได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และปรับปรุงเรื่อยมาจนปัจจุบัน

หลังจากได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยเทศบาล พ.ศ. 2476 ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ เนื่องจากตามนัยของกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบ เทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงบประมาณที่จังหวัดจัดตั้ง และการแบ่งส่วนเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายว่าด้วยสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แยกสภาจังหวัดออกจากกฎหมายเทศบาล โดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัด และสภาจังหวัดได้รับการกำหนดให้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จนถึงปัจจุบันสำหรับการจัดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีพัฒนาการมาจากตำบลในการปกครองแบบจตุสดมภ์ ต่อมาเมื่อครั้งที่ราชการที่ 5 ได้ปรับปรุงการปกครองใน พ.ศ. 2440 ในครั้งนั้นได้กำหนดรูปแบบการบริหารราชการออกเป็น 2 รูปแบบ กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งออกเป็น 10 กระทรวง ในขณะที่มีการยกเลิกการปกครองหัวเมืองระบบกินเมือง และนำการปกครองรูปมณฑลมาใช้ เรียกว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีตำบลเป็นหน่วยย่อยของการปกครองในส่วนนี้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดตั้งสภาตำบลขึ้นเพื่อให้เป็นสถาบันการปกครองที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้น ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 และในปีเดียวกันนั้นเองรัฐบาลในสมัยนั้นได้พิจารณาเห็นว่ารูปแบบในการปกครองแบบสภาตำบลยังคงมีจุดอ่อนที่ราษฎรไม่สามารถปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง เพราะ

<sup>105</sup> พรชัย รัชมิแพทย์ *หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่น* นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2535 หน้า 3

ยังคงประกอบด้วยผู้ที่มาจากการแต่งตั้งมากกว่าการเลือกตั้ง ทำให้ขาดอิสระในการบริหารงาน จึงได้จัดตั้ง“องค์การบริหารส่วนตำบล”ขึ้น ซึ่งเป็นการปกครองตำบลอีกรูปแบบหนึ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มีองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก จำนวน 59 องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้นยังคงรูปแบบสภาตำบล แต่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวได้ยกเลิกไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 แล้วจัดรูปแบบการปกครองเสียใหม่ในรูปสภาตำบลเพียงรูปแบบเดียว แต่อย่างไรก็ตามสภาตำบลที่จัดตั้งใหม่นี้มิได้มีสภาพเป็นนิติบุคคลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว พร้อมทั้งให้จัดระเบียบการปกครองตำบลออกเป็นสองส่วน คือ สภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลรูปแบบหนึ่ง และอีกรูปแบบหนึ่งก็คือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

จึงเห็นได้ว่าในเมืองไทยได้มีการยอมรับการปกครองท้องถิ่นมานาน และได้มีพัฒนาการเป็นลำดับ การยอมรับการปกครองท้องถิ่น การดำรงอยู่ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีองค์ประกอบ 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนที่เป็นสภาฝ่ายหนึ่ง และส่วนที่เป็นฝ่ายบริหารอีกฝ่ายหนึ่งในองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีกลุ่มบุคคลที่สนับสนุนให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งบุคคลในกลุ่มนี้จะประกอบไปด้วยข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างเป็นสำคัญ บุคลากรของท้องถิ่นกลุ่มนี้จะเรียกชื่อแตกต่างกันไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างเช่น ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล เป็นต้น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของคนกลุ่มนี้จะใช้หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในสถานะความเป็นข้าราชการ แต่เมื่อท้องถิ่นขยายตัวเพิ่มมากขึ้น พื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นปัจจัยที่สะท้อนถึงการให้บริการและการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพของท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลของแต่ละท้องถิ่นจึงต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์และความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของปัจจัยด้านต่างๆ เช่น ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมตลอดจนความสำนึกในการปกครองของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในส่วนนี้แม้จะมีตัวแทนของท้องถิ่นรวมอยู่บ้าง แต่อำนาจที่ใช้ในการบริหารยังเกิดจากส่วนกลางเป็นสำคัญ จึงทำให้เกิดคำถามในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานของบุคคลของท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใดและจะมีสิ่งใดมารองรับความอิสระท่ามกลางความต้องการ และความเหมาะสมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้รับการพัฒนามากขึ้นมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานเป็นของตนเองมีตัวแทนของท้องถิ่นร่วมเป็นคณะกรรมการซึ่งเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตัวแทนเหล่านี้จะเป็นผู้สะท้อนปัญหาความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีฉะนั้นต่อไปนี้ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานกลางมาตรฐานทั่วไปหรือหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นท้องถิ่นจะมีอิสระในการร่วมสร้างและนำปัญหานั้นไปแก้ไขต่อไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งต่อไปนี้จะได้รับประกันความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นเพราะจะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเสียก่อนรายละเอียดในเรื่องนี้จะปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>106</sup>

## 2. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยก่อนปี พ.ศ. 2542

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ. 2542 มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ค่อนข้างยุ่งยาก และซับซ้อนเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทต่างก็มีคณะกรรมการบริหารกันเองโดยที่คณะกรรมการแต่ละประเภทดังกล่าวต่างมีอิสระจากกันและมีสถานะเท่าๆกันการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. 2542 บริหารงานด้วยรูปแบบหลักๆ 2 รูปแบบคือหนึ่งระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นโดยผู้ดำรงตำแหน่งและสองระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นโดยคณะกรรมการโดยรัฐ (Commission)

### 2.1 ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นโดยผู้ดำรงตำแหน่ง

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยผู้ดำรงตำแหน่งก็คือการบริหารงานบุคคลที่กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆสามารถบริหารงานบุคคลได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้เป็นการเฉพาะซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

<sup>106</sup> สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กั้นคืน 25 ตุลาคม 2558

- 2.1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- 2.1.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2.1.3 นายอำเภอ
- 2.1.4 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 2.1.5 นายกเทศมนตรี
- 2.1.6 ปลัดเมืองพัทยา
- 2.1.7 ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ทั้ง 7 นี้ต่างมีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันออกไปทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเภท/ฉบับว่าจะให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ใด เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการกำหนดระเบียบว่าด้วยลูกจ้างของท้องถิ่นทุกประเภทยกเว้นกรุงเทพมหานครและมีอำนาจในเกี่ยวกับลูกจ้างบางกรณี เช่นการ โอนลูกจ้างระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีทีหนึ่งนี้มีได้เป็นองค์กรหลักในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแต่อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาจึงจะไม่ขออธิบายถึงรายละเอียดในที่นี้ สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการบริหารบุคลากรส่วนท้องถิ่น ก็ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นโดยคณะกรรมการโดยรัฐ<sup>107</sup>

## 2.2 ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นโดยคณะกรรมการโดยรัฐ

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2542 มีลักษณะเด่น คือ เป็นการบริหารงานบุคคลที่จัดเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง อธิบายได้ ดังต่อไปนี้<sup>108</sup>

**2.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด** มีข้าราชการของตนเองเรียกว่า ข้าราชการส่วนจังหวัดอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการนี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน อธิบดีกรมปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ร่วมเป็นกรรมการ และมีเลขานุการอีก 1 คน

<sup>107</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หน้า 126

<sup>108</sup> คณะวิจัยสถาบันวิจัยและพัฒนา ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นปี 2546 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สถาบันวิจัยและพัฒนา 2546 หน้า 66-68

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด มีลักษณะคล้ายกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมีอำนาจหน้าที่ที่ ก.พ.ต้องปฏิบัติ และกำหนดให้ ก.จ.ปฏิบัติ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ออกกฎ ก.จ.ต่างๆ หรือหาก กฎ ก.จ.ยังไม่ได้มีการตราขึ้น ก็ได้นำกฎ ก.พ. มาปฏิบัติใช้ได้เสมือนหนึ่งเป็นกฎของ ก.จ. เอง โดยอนุโลม

คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นองค์กรกลาง ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการจังหวัด โดยมีคณะอนุกรรมการวิสามัญสำคัญอีกชุด ได้แก่ อ.ก.จ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ กับ อ.ก.จ.วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนรวมทั้งมี อ.ก.จ.ซึ่งสังกัดอยู่ในแต่ละองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด รวม 75 แห่งอีกด้วย

**2.2.2 เทศบาล** มีพนักงานของตนเอง คือ พนักงานเทศบาล การบริหารงานของพนักงานเทศบาลมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

ก.ท.นี้ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยอธิบดีกรมต่างๆ และหัวหน้าสำนักงาน ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการกองราชการส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ ก.ท.มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) รักษาทะเบียนประวัติพนักงานเทศบาล
- 2) กำหนดวิธีการศึกษาอบรมพนักงานเทศบาล
- 3) ดูแลและจัดการการศึกษาของพนักงานเทศบาลที่ไปศึกษาในต่างประเทศ
- 4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการสอบคัดเลือก
- 5) ติความและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ
- 6) ออกข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งเพื่อการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย

พนักงานเทศบาล

อ.ก.ท. จังหวัด เป็นองค์การบริหารบุคคลพนักงานเทศบาลในระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการ ในอีกประการหนึ่ง อ.ก.ท. จังหวัด มีลักษณะคล้ายกับ อ.ก.พ. จังหวัดของข้าราชการพลเรือน เพราะผู้ดำรงตำแหน่งของ อ.ก.พ.จังหวัด กับ อ.ก.ท. จังหวัด เกือบทั้งหมดเป็นบุคคลเดียวกัน

**2.2.3 สุขาภิบาล** มีพนักงานของสุขาภิบาลที่อยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการที่เรียกว่าคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) คณะกรรมการชุดนี้มีปลัดกระทรวงมหาดไทย

เป็นประธาน เลขาธิการ ก.พ. อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ร่วมเป็นกรรมการ

**2.2.4 องค์การบริหารส่วนตำบล** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนาคตยุคใหม่นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 เป็นต้น มีคณะกรรมการกลางทั้งหมดที่เป็นชุดเดียวกับคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) โดยมีฝ่ายเลขานุการแยกเป็นคนละส่วน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองราชการส่วนตำบล

### 3. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกว่า“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารการบริหรงานบุคคลการเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ”<sup>109</sup>

“การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้ายการเลื่อนตำแหน่งการเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”<sup>110</sup>

ซึ่งหลักการดังกล่าวยังคงได้รับการยอมรับและบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 14 มาตรา 283 ก็ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล และมาตรา 288 ก็ได้กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อนด้วย ซึ่งแม้ปัจจุบันจะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ก็มีการบัญญัติไว้มาตรา 27 โดยให้มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านการปกครองท้องถิ่น กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เป็นรัฐธรรมนูญที่มี

<sup>109</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284

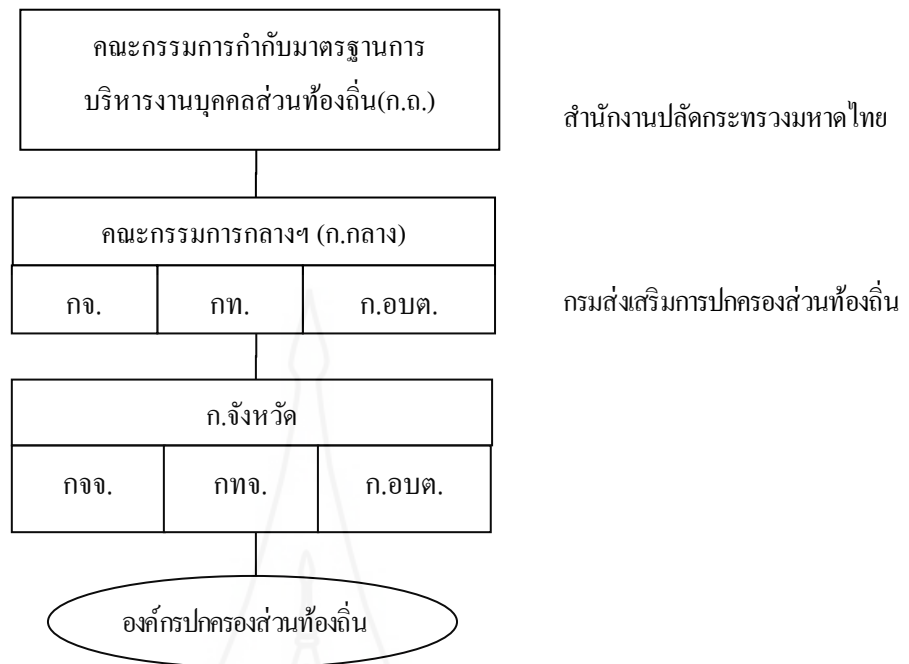
<sup>110</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 288

เจตนารมณ์ในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการดำเนินการต่างๆ เพื่อปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่บังคับใช้อยู่เดิมให้เหมาะสมกับบริบทและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ในสองมาตราดังกล่าวจึงมีการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระด้านการบริหารงานบุคคล โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลและได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางมาตรฐานทั่วไปและแนวทางการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวด้วยทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีองค์กรคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้น 3 ระดับ ดังนี้<sup>111</sup>

- 1) องค์กรคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
- 2) องค์กรคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)
- 3) องค์กรคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด)

<sup>111</sup> สถาบันพระปกเกล้า ร่วมคิดร่วมปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ ส เจริญการพิมพ์ 2550 หน้า 6-8



ภาพที่ 3.1 แผนภาพแสดง โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า ร่วมคิดร่วมปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ ส.เจริญ การพิมพ์ 2550 หน้า 5

ดังมีรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปในหัวข้อที่ 4

#### 4. การบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการ การบริหารงานบุคคล<sup>112</sup> และการแต่งตั้ง การให้พนักงานและลูกจ้างพ้นตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>113</sup> จึงมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยระเบียบงานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น ได้แก่

<sup>112</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284

<sup>113</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 288



พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กฎหมายดังกล่าวประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 4.1 ขอบเขตของกฎหมาย

กฎหมายฉบับดังกล่าวใช้กับพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกประเภท อันได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง และได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>114</sup>

#### 4.2 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

**4.2.1 คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด** กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง ให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คณะ ประกอบด้วย

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
- 2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 3 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- 3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 4 คน (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด)
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน โดยมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ดังนี้
  - (1) ในด้านการบริหารงานท้องถิ่น
  - (2) ด้านการบริหารงานบุคคล
  - (3) ด้านระบบราชการ
  - (4) ด้านการบริหารและการจัดการ

<sup>114</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กรุงเทพฯ วิทยุชน 2547 หน้า 115

(5) ด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>115</sup>

การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตาม 4) กระทำโดยกรรมการตาม 1) และ 2) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และกรรมการตาม 3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคน และบุคคลทั้งสิบสองคนมาประชุมคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน โดยให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้<sup>116</sup>

1. กำหนดคุณสมบัติการเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. กำหนดจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น
3. การคัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง ย้าย โอน การเลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน
4. การดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ
5. การส่งเสริมการพัฒนา

**4.2.2 คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด** กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง ให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คณะ ประกอบด้วย

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน
- 2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง
- 3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนสามคน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสามคน
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และด้านการจัดการหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการเสนอชื่อ กรรมการโดยตำแหน่ง และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอรายชื่อบุคคลรวม 18 คน (ประเภทกรรมการละ 9 คน) ให้บุคคล

<sup>115</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5

<sup>116</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 13

ทั้ง 18 คน คัดเลือกกันเองให้เหลือ 6 คน โดยใช้หลักเกณฑ์เงื่อนไขที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด เลขานุการจำนวน 1 คน ซึ่งอธิการบดีกรมการปกครองแต่งตั้งจากข้าราชการกรมการปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิการบดี<sup>117</sup>

**มีอำนาจหน้าที่** กำหนดมาตรฐานทั่วไปที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด อัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย การให้ออกจากราชการ สิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด การให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการกำกับดูแลและแนะนำ และชี้แจงส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>118</sup>

**4.2.3 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด** หมายความว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้พนักงานเทศบาลพ้นจากตำแหน่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน<sup>119</sup>

#### 4.3 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล

การบริหารงานบุคคลในเทศบาลประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลและนายกเทศมนตรี

**4.3.1 คณะกรรมการพนักงานเทศบาล** หมายความว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งมีคณะกรรมการเทศบาลร่วมกัน 1 คณะทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประกอบด้วย

<sup>117</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 16

<sup>118</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 17

<sup>119</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 15

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
- 2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 5 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- 3) ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน ดังนี้
  - (ก) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 2 คน
  - (ข) นายกเทศมนตรี ในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 2 คน
  - (ค) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 2 คน
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตาม กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้แทนเทศบาลเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 18 คน (ประเภทกรรมการละ 9 คน) โดยให้บุคคลทั้ง 18 คน คัดเลือกกันเองให้เหลือ 6 คน

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาล 1 คน จากข้าราชการ หรือพนักงานเทศบาลในจังหวัดนั้น

**มีอำนาจหน้าที่** ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานเทศบาล กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมถึงการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และการกำกับดูแล การตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานเทศบาล<sup>120</sup>

**4.3.2 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล** เพื่อการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลขึ้นประกอบด้วย

<sup>120</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 23

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

3) ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน กำหนดจากนายกเทศมนตรี จำนวน 3 คน และ ปลัดเทศบาลจำนวน 3 คน

4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน กำหนดจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการ หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ กระทำโดยกรรมการโดยตำแหน่งและผู้แทนเทศบาลเสนอชื่อบุคคล 18 คน (ประเภทกรรมการละ 9 คน) ให้บุคคลผู้ถูกเสนอชื่อคัดเลือกกันเอง ให้เหลือ 6 คน

ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกนายกเทศมนตรี หรือปลัดเทศบาลแล้วแต่กรณีเป็นผู้แทนเทศบาล

เลขานุการจำนวน 1 คน ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี

มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ กำหนดมาตรฐานทั่วไปที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับ พนักงานเทศบาล อัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือนและ ประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โครงสร้างการแบ่งส่วนวิชิราชการ วิธีบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลและกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล การให้ข้อคิด หรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล รวมทั้งการกำกับดูแล และ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานเทศบาล<sup>121</sup>

**4.3.3 นายกเทศมนตรี** กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้นำความเรื่องการออกคำสั่งต่างๆ ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาใช้กับ นายกเทศมนตรีโดยอนุโลม ดังนั้น ในระดับเทศบาลนายกเทศมนตรีจึงมีอำนาจเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษ

<sup>121</sup> “เรื่องเดียวกัน” มาตรา 24

ทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้พนักงานเทศบาลพ้นจากตำแหน่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดก่อน<sup>122</sup>

#### 4.4 การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

**4.4.1 คณะกรรมการพนักงานพนักงานส่วนตำบล** กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่งมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ประกอบด้วย

1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นจำนวน 8 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนเก้าคน ดังนี้

(1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 3 คน

(2) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 3 คน

(3) ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 3 คน

4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน กำหนดจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ กระทำโดยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 30 คน (ประเภทกรรมการละ 15 คน)

<sup>122</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 23 วรรคท้าย

ให้บุคคลทั้ง 30 คน ประชุมคัดเลือกกันเองให้เหลือ 9 โดยใช้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด

การแต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัด 1 คน เป็นคุณพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดจากข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลคนในจังหวัดนั้น

**มีอำนาจหน้าที่** ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานส่วนตำบล กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมถึงการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงาน และการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและการกำกับดูแล การตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงส่งเสริม และพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล<sup>123</sup>

**4.4.2 คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล** เพื่อการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน หมายความว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลขึ้น

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลประกอบด้วย

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน
- 2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง
- 3) กรรมการซึ่งมาจากผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คนและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 3 คน
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน กำหนดจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และด้านการจัดการหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>123</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 25

การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ กระทำโดยคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอรายชื่อบุคคลรวม 18 คน (ประเภทกรรมการละ 9 คน) ให้บุคคลผู้ถูกเสนอชื่อคัดเลือกกันเองให้เหลือ 6 คน

อธิบดีกรมการปกครองจะเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครองคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ กำหนดมาตรฐานทั่วไปที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับพนักงานเทศบาล อัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล การให้ข้อคิดหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล รวมทั้งการกำกับดูแลและแนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล<sup>124</sup>

**4.4.3 ปรธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล** กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้นำความเรื่องการออกคำสั่งต่างๆ ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาใช้กับนายกเทศมนตรี โดยอนุโลม ดังนั้น ในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีอำนาจเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้พนักงานส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดก่อน<sup>125</sup>

#### 4.5 การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร

การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>126</sup>

<sup>124</sup> “เรื่องเดียวกัน” มาตรา 26

<sup>125</sup> “เรื่องเดียวกัน” มาตรา 25 วรรคท้าย

<sup>126</sup> “เรื่องเดียวกัน” มาตรา 27



#### 4.6 การบริหารงานบุคคลในเมืองพัทยา

การบริหารงานบุคคลในเทศบาลประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กร คือ คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และนายกเทศเมืองพัทยา

**4.6.1 คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา** กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา ประกอบด้วย

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน
- 2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรีจำนวน 3 คนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- 3) ผู้แทนเมืองพัทยาจำนวน 4 คน ประกอบด้วยนายกเมืองพัทยา สมาชิกเมืองพัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยาคัดเลือกจำนวน 1 คน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาคัดเลือกตนเองจำนวน 1 คน
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน กำหนดจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ กระทำโดยกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้แทนเมืองพัทยา เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 12 คน (ประเภทกรรมการละ 6 คน) ให้บุคคลทั้ง 12 คน คัดเลือกตนเองให้เหลือ 4 คน โดยใช้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

ให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา

**มีอำนาจหน้าที่** ในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของพนักงานเมืองพัทยา กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน วิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ รวมถึงการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานและการปฏิบัติงานของพนักงานเมืองพัทยา และการกำกับดูแล การตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานเมืองพัทยา

**4.6.2 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล** กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องต่างๆ ให้แก่เมืองพัทยา ดังเช่นที่กำหนดให้เทศบาล

**4.6.3 นายกเมืองพัทยา** กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้นำความเรื่องการออกคำสั่งต่างๆ ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาใช้กับนายกเมืองพัทยาโดยอนุโลม ดังนั้น ในระดับเมืองพิทยานายกเมืองพัทยาจึงมีอำนาจเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยากำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้พนักงานเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจังหวัดก่อน<sup>127</sup>

#### 4.7 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในหมวด 7 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเรียกโดยย่อว่า “กต.”

##### 4.7.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเรียกโดยย่อว่า “กต.” เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ ประกอบด้วย

1) ประธานกรรมการมาจากกรคัดเลือกตาม มาตรา 31 โดยให้กรรมการตาม มาตรา 30 (2) (3) และ(4) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนฝ่ายละสามคนและให้บุคคลทั้งเก้าคนดังกล่าวประชุมเพื่อคัดเลือกกันเอง โดยให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นประธาน<sup>128</sup>

2) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนหกคน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลังปลัดกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคลด้านระบบราชการด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมายซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ

<sup>127</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 28

<sup>128</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 31

4) ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจำนวนหนึ่งคน และในกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

การคัดเลือกกรรมการตาม (4) ให้คัดเลือกจากกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการนั้น

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น<sup>129</sup>

#### 4.7.2 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ดังนี้

คือ กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิเคราะห์หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้คำปรึกษาคำแนะนำและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสานงานกับคณะรัฐมนตรีหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ<sup>130</sup>

<sup>129</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 30

<sup>130</sup>“เรื่องเดียวกัน” มาตรา 33

## 5. กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น<sup>131</sup>

ในการกล่าวถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรส่วนท้องถิ่นนี้จะให้ความสำคัญกับกรอบแนวคิดตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย การแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน และการลงโทษ

### 1) การแต่งตั้ง

เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการบรรจุแต่มีใช้กระบวนการเดียวกันการแต่งตั้งหมายถึง การสั่งแต่งตั้งให้มีหน้าที่และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นๆ ซึ่งทำให้ผู้นั้น มีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งนั้น โดยจะมีการแต่งตั้งในกรณีดังกล่าว เช่นการแต่งตั้งผู้ได้รับการบรรจุการย้ายการเลื่อนระดับ การแต่งตั้งผู้ขาดคุณสมบัติให้กลับไปดำรงตำแหน่งเดิม การแต่งตั้งผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนหรือผู้ที่ถูกสั่งพักราชการให้กลับเข้าดำรงตำแหน่งเป็นต้น ทั้งนี้การแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และการแต่งตั้งข้าราชการตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก โดยจะเป็นในกรณีต่างที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับในกรณีของการแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วย

### 2) การให้พ้นจากตำแหน่ง

การให้พ้นจากตำแหน่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ไม่มีความแตกต่างจากข้าราชการตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เกิดจากเหตุถูกปลดออกไปออกแต่เพียงอย่างเดียว แต่อาจเกิดจากการย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง เกษียณอายุ การตาย การถูกสั่งพักราชการ การถูกสั่งให้ออกจากราชการในระหว่างการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ประจำหน่วยงานได้อีกด้วย ซึ่งกรณีเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 10 ขึ้นไป จะต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันออกจากราชการ ซึ่งจะแตกต่างจากข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ต้องดำเนินการในขั้นตอนนี้

<sup>131</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 4

### 3) การโยกย้าย

ในทางบริหารงานบุคคล การโยกย้าย หมายถึง การสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งไปดำรงตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกัน โดยส่วนใหญ่แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมีหลักการเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการโยกย้ายในระดับเดียวกันหรือเป็นการย้ายสับเปลี่ยนระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆในระดับเดียวกัน และเป็นการย้ายภายในองค์กรเดียวกัน โดยจะได้รับเงินเดือนเท่าที่ได้รับอยู่แต่ก็มีส่วนที่แตกต่างกันในประเด็นที่ว่า การโยกย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของเจ้าตัวด้วย ส่วนข้าราชการพลเรือนการโยกย้ายขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและการโยกย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นจะหมายรวมถึงการโอนย้ายระหว่างท้องถิ่นด้วย แต่การโอนย้ายของข้าราชการพลเรือนกรณีการโอนไปยังกรมหรือกระทรวงอื่นจะไม่ได้หมายถึงการโยกย้าย

### 4) การเลื่อนตำแหน่ง

การเลื่อนตำแหน่ง หมายถึง การสั่งให้มีหน้าที่และมีอำนาจรับผิดชอบงานในตำแหน่งที่มีระดับสูงกว่าเดิมทั้งนี้อาจจะเป็นตำแหน่งในสายงานเดิมหรือต่างสายงานก็ได้กรณีนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ไม่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ได้เลื่อนตำแหน่งต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะเลื่อนขึ้นไปและเป็นผู้ที่สอบแข่งขันได้หรือสอบคัดเลือกได้หรือได้รับคัดเลือกแล้วแต่กรณี

### 5) การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ในทางการบริหารงานบุคคลการเลื่อนขั้นเงินเดือนมีวัตถุประสงค์และหลักการสำคัญ 2 ประการคือเพื่อตอบแทนผลงานของผู้ปฏิบัติงานที่ได้ปฏิบัติตามตามผลงานและเพื่อจูงใจให้ผู้ที่ปฏิบัติงานมีความตั้งใจทำงานให้มีผลงานดีและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปในการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และของข้าราชการตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น ไม่มีความแตกต่างกันในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการแต่ในส่วนของอัตราเงินเดือนที่ใช้ในการเลื่อนขั้นถึงแม้ในปัจจุบันจะไม่แตกต่างกันเพราะพนักงานส่วนท้องถิ่นใช้อัตราเงินเดือนเดียวกับของข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม แต่ในอนาคตต่อไปอาจมีความแตกต่างได้หากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นได้จัดทำโครงสร้างอัตราเงินเดือนของพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้ให้อำนาจไว้

## 6) การลงโทษ

การลงโทษ หมายถึง การลงโทษซึ่งเกิดจากการกระทำความผิดวินัยและเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมีรายละเอียดที่ไม่แตกต่างกันทั้งนี้ไม่รวมถึงการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ฉะนั้นการกำหนดวิธีการในการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์จึงเป็นอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ร้องทุกข์เป็นของตนเองได้ และหากยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์เป็นของตนเองก็อาจนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ในการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับโทษอย่างไรก็ตามหากข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นยังไม่พอใจอาจนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองได้

### 5.1 เทศบาล

#### 5.1.1 ความเป็นมาของเทศบาล

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยก็ได้จัดระเบียบการปกครองและจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2476 ได้ตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นนี้เป็นการนำเอาหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยมีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา จากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยเทศบาล พ.ศ. 2481 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยเทศบาล พ.ศ. 2481 โดยกฎหมายว่าด้วยเทศบาล พุทธศักราช 2486

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 และได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้นรวม 12 ครั้ง โดยในครั้งสุดท้ายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546<sup>132</sup>

<sup>132</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ การปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ วิญญูชน 2552 หน้า 31-32

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จัดตั้งขึ้นเป็นแห่งๆ ไป ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยเมื่อรัฐพิจารณาเห็นควรที่จะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาล ก็ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลเป็นแห่งๆ ไป เทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและนิติบุคคลดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

### 1) ประเภทของเทศบาล<sup>133</sup>

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ถึงมาตรา 11 ให้เทศบาลมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน คือ

(1) *เทศบาลตำบล* มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้ และนอกจากนี้ เทศบาลตำบลจำนวนหนึ่งยังมีที่มาจากกรณีที่เมื่อพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและกำหนดให้บรรดาสุขาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล

(2) *เทศบาลเมือง* มาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้เทศบาลเมืองมีอยู่สองรูปแบบ คือ

ก. ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด

ข. ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพ.ร.บ.เทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลเมืองต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

(3) *เทศบาลนคร* มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า เทศบาลนคร ได้แก่ ชุมชนท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ใน พ.ร.บ.เทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลนครจะต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งต้องระบุชื่อและเขตเทศบาลเอาไว้ด้วย

### 2) โครงสร้างของเทศบาล<sup>134</sup>

โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

<sup>133</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 136

<sup>134</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 137

(1) *สภาเทศบาล* สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลแต่ละประเภทนี้จะไม่เท่ากัน อยู่ในระหว่างจำนวน 12 คน ถึง 24 คน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ดังนี้

- ก. *สภาเทศบาลตำบล* ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน
- ข. *สภาเทศบาลเมือง* ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน
- ค. *สภาเทศบาลนคร* ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน

(2) *นายกเทศมนตรี* กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล

มาตรา 48 เบญจ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีไว้หลายประการด้วยกัน เช่น ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยมาตรา 48 อัฐุ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดจำนวนเทศมนตรีไว้ดังนี้ คือ

- ก. *เทศบาลตำบล* ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน
- ข. *เทศบาลเมือง* ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน
- ค. *เทศบาลนคร* ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 ลัตตรส แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

### 3) *อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล*<sup>135</sup>

ใน พ.ร.บ.เทศบาลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้

<sup>135</sup> “เรื่องเดียวกัน” หน้า 138



เทศบาลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้ว กิจการที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกัน และระงับสาธารณภัย

(2) การสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษา คนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและ ที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สุสานและฌาปนสถาน เป็นต้น

(3) การสาธารณสุขการ เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์ คนชรา คนอนาถา เด็กกำพร้า เป็นต้น

(4) การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น

(5) การศึกษา เช่น การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มี และบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา เป็นต้น

(6) การสาธารณสุขปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา การไฟฟ้า การเดินรถประจำทาง ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจการโรงรับจำนำ เป็นต้น

(7) การทะเบียนราษฎร

(8) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

กิจการทั้งหลายเหล่านี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายใน เขตเทศบาลของตน

#### 4) การงบประมาณและการคลัง<sup>136</sup>

เทศบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงสามารถ มีงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง

(1) รายได้ของเทศบาล กำหนดไว้ในมาตรา 66 แห่งกฎหมายว่าด้วย เทศบาล ได้แก่ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล รายได้จากสาธารณสุขปโภคและเทศพาณิชย์ พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่ง

<sup>136</sup>“เรื่องเดียวกัน” หน้า 142

เทศบาลจะทำการกู้เงินได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ที่มีผู้อุทิศให้ และเงินรายได้อื่นๆ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(2) *รายจ่ายของเทศบาล* กำหนดไว้ในมาตรา 67 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่นๆ ตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

### 5.1.2 โครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล<sup>137</sup>

เทศบาลอาจมีโครงสร้างส่วนราชการดังนี้

- 1) สำนักปลัดเทศบาล
- 2) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งประกอบด้วย

(1) *ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง*

- ก. การคลัง
- ข. การช่าง
- ค. การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- ง. การศึกษา
- จ. วิชาการและแผนงาน
- ฉ. การประปา
- ช. การแพทย์
- ซ. การช่างสุขาภิบาล
- ณ. สวัสดิการสังคม

(2) *หน่วยงานตรวจสอบภายใน*

ก. เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาลทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางเทศบาลกำหนด (ก.กลางเทศบาล)

ข. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาลและราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักกองหรือส่วนราชการใดในเทศบาล โดยเฉพาะ

<sup>137</sup> นรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการวิจัยการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 2546 หน้า 174

ค. สำนักกองหรือส่วนราชการ ให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

ง. การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักปลัดสำนักกองหรือส่วนราชการ ให้กำหนดเป็นประกาศเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทศบาล(ก.ท.จ.)

จ. การจัดตั้งการปรับปรุงการรวมหรือยุบส่วนราชการให้เทศบาล พิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลังการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

## 5.2 ข้อมูลเทศบาล

### 5.2.1 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>138</sup>

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด	75	แห่ง
2) เทศบาล	2,440	แห่ง
เทศบาลนคร	30	แห่ง
เทศบาลเมือง	178	แห่ง
เทศบาลตำบล	2,232	แห่ง
3) องค์การบริหารส่วนตำบล	5,335	แห่ง
4) องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2	แห่ง
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>7,853</b>	<b>แห่ง</b>

<sup>138</sup> ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้างสำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

## 5.2.2 จำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 3.1 จำนวนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทท้องถิ่น	ข้าราชการ/ พนักงานสามัญ (คน)	ข้าราชการ/ พนักงานครู (คน)	ลูกจ้าง (คน)	รวมทั้งหมด (คน)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	5,639	-	2,647	8,286
เทศบาลและเมืองพัทยา	23,368	13,731	16,572	53,671
องค์การบริหารส่วนตำบล	26,061	-	8,586	34,647
กรุงเทพมหานคร	18,040	13,369	34,303	65,712
<b>รวม</b>	<b>73,108</b>	<b>27,100</b>	<b>62,108</b>	<b>162,316</b>

ที่มา: [http://www.local.moi.go.th/local\\_sub5.htm](http://www.local.moi.go.th/local_sub5.htm)

## 5.3 การบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

การจัดตั้งหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลาง เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลพนักงานเทศบาลนี้ เป็นการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแยกองค์การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล และแยกคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล รวมทั้งแยกหน่วยงานการบริหารงานบุคคลออกจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลนี้เป็นการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานเทศบาลของเทศบาลทุกสถานะรวมกัน โดยไม่คำนึงว่าพนักงานเทศบาลจะอยู่ในเทศบาลสถานะใด โดยให้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การควบคุมรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือ กท.<sup>139</sup> เป็นผู้ควบคุมพนักงานเทศบาลทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขึ้นเงินเดือน ฯลฯ

### 5.3.1 การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

#### 1) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด มีอำนาจหน้าที่<sup>140</sup>

(1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับพนักงานเทศบาล

<sup>139</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 24

<sup>140</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคท้าย

(2) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานเทศบาล

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

(4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล

(5) กำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริม และพัฒนาความรู้แก่พนักงานเทศบาล การดำเนินการตาม (1) ถึง (5) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

## 2) หน้าที่ของนายกเทศมนตรี

การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนดแต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้พนักงานเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดก่อน<sup>141</sup>

## 6. ทิศทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย

ปัจจุบันได้มีแนวทางการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เนื่องจากต้องการปฏิรูปกฎหมาย โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... และมีมติผ่านร่างดังกล่าว เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 โดยได้ให้เหตุผลในการยกร่าง คือ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นหลักการบริหารที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น แต่ภายใต้ความไม่เข้าใจในหลักการอย่างถ่องแท้ และข้อจำกัดในการปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ปัญหาวิธีการสรรหา

<sup>141</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 23 วรรคท้าย

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในระดับคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด) จากสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น จึงได้มีการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เสียใหม่ โดยนำสภาพปัญหาเป็นแนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยยึดหลักการดังต่อไปนี้<sup>142</sup>

6.1 ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และให้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... แทน ทั้งนี้ เนื่องจากมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวทุกมาตรา จึงเห็นควรที่จะยกเลิกและใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่แทน

6.2 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... มาตรา 251 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนา ร่วมกันหรือการปรับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ จึงกำหนดหลักการปฏิรูปด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังนี้

### **6.2.1 ด้านโครงสร้างคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีเอกภาพ และมาตรฐานเดียวกัน**

1) เพื่อให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน มีความเป็นเอกภาพเพื่อให้สามารถพัฒนา ร่วมกัน จึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีการยุบ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) สังกัดกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการและพนักงาน ส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด) สังกัดสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดให้เหลือเพียงคณะเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ทำหน้าที่ กำหนดทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่นและเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

<sup>142</sup>รายงานสรุปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.....” ค้นคืน 26 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.thailocalgov2013.com/law.php?id=1794>

ก.ด. มีองค์ประกอบเป็นไตรภาคีใน 3 สัดส่วน ประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น) ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ทั้งนี้ ให้มีสำนักงาน ก.ด. โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทำหน้าที่

2) เสริมสร้างการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในระดับจังหวัด เรียกว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อ.ก.ด.จังหวัด) เพื่อให้ทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับที่ ก.ด. กำหนด ทั้งนี้ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ ก.ด. มอบหมายและเป็นหน่วยงานหลักในการกลั่นกรอง คำกับดูแล การให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัด ตลอดจนให้คำแนะนำกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด สำหรับองค์ประกอบของ อ.ก.ด. จังหวัด มีลักษณะเป็นไตรภาคีใน 3 สัดส่วน เช่นเดียวกับ ก.ด. โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทั้งนี้ ให้มีสำนักงาน อ.ก.ด.จังหวัด โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีการกำหนดให้มี ก.ด. ในระดับส่วนกลาง และ อ.ก.ด. จังหวัดในระดับจังหวัดก็ตาม แต่สำหรับหน่วยปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมจำเป็น ตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม

### 6.2.2 ด้านระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

1) การจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็น ไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของท้องถิ่นและของรัฐ ความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า และต้องส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยคำนึงถึงระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

(1) การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการส่วนท้องถิ่น และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และของรัฐ โดยไม่เลือกปฏิบัติ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทาง

เศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องนั้นๆ จะกระทำมิได้

(2) การพัฒนาข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ความทั่วถึง ความคุ้มค่า ให้เกิดความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงานศักยภาพ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้

(4) การย้าย การโอน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือการโอนข้าราชการอื่นมาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(6) การมอบหมายภาระงานให้เหมาะสมกับลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อให้มีคุณภาพเกิดความคุ้มค่า มีผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของท้องถิ่นและของรัฐ

(7) การบริหารงานบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

2) การสรรหาด้วยวิธีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น การสอบคัดเลือกและคัดเลือกตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่นและประเภทบริหารท้องถิ่นให้ดำเนินการ โดย ก.ถ. เพื่อให้มีมาตรฐานการสรรหาข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ อีกทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริต การเรียกรับผลประโยชน์และระบบอุปถัมภ์

### 6.2.3 ด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น

กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น (ก.พ.ถ.) ซึ่งเป็นองค์กรลักษณะกึ่งตุลาการ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ คຸ້ມครองระบบคุณธรรม ตลอดจนการออกกฎ ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ของ ก.ถ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการและระบบคุณธรรม โดยทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองระบบคุณธรรมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง



ก.พ.ถ. มีองค์คณะจำนวน 7 คน คณะกรรมการคัดเลือกมีประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ใน ก.ถ. 1 คน และเลขานุการ ก.พ.ถ. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว

สำนักงาน ก.พ.ถ. ตั้งอยู่ในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการและติดตามประเมินผลของ ก.พ.ถ. โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการ ก.พ.ถ.

#### 6.2.4 ด้านประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

1) กำหนดมาตรฐานในการกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท

2) ควบคุมภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยเงินเดือน ค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้าง แลพนักงานจ้าง ที่จ่ายจากรายรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดที่นำมาตราเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกำหนดสูงกว่าร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดที่จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่ได้

3) เสริมสร้างประสิทธิภาพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันเป็นเวลาครบสี่ปีให้สับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เว้นแต่กรณีมีเหตุความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของทางราชการที่จะให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิมต่อไปได้

4) กำหนดให้มีการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

5) กรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทางราชการหรือในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนในเขตพื้นที่ให้ ก.ถ.มีอำนาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการ โอน (ย้าย) สับเปลี่ยนข้าราชการส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

### 6.2.5 ด้านการสร้างคุณภาพการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กำหนดความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้

- 1) ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น(ตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
- 2) ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น หรือเชี่ยวชาญทางวิชาการขึ้นไป ตามที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ
- 3) ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญขึ้นไปตามที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ
- 4) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอื่น นอกจาก ข้อ 1-3

### 6.2.6 ด้านสิทธิประโยชน์และหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้ในกฎหมาย

บัญญัติมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งเดิมกำหนดไว้ในประกาศ กฏ ระเบียบ ได้แก่ การกำหนดตำแหน่ง การได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุและแต่งตั้ง สิทธิ สวัสดิการ ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น วินัย และการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัยการดำเนินการทางวินัยที่มีการกระทำผิดร่วมกัน การออกจากราชการ การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ การพิทักษ์ระบบคุณธรรม การเพิ่มพูนประสิทธิภาพ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับ ก.พ. และกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้มีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการกรุงเทพมหานครไปแล้ว

### 6.2.7 ด้านคุณสมบัติและวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กำหนดแนวทางการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. และ อ.ก.ถ.จังหวัด โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะโดยจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านใดด้านหนึ่งใน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

1) การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. ให้มีการประกาศรับสมัครคัดเลือก โดยต้องมีจำนวนผู้สมัครรวมแล้วไม่น้อยกว่าสองเท่าของจำนวนที่กำหนดหรือจำนวนที่ว่าง เพื่อให้ ก.ถ. คัดให้เหลือจำนวนสองเท่า แล้วเสนอรายชื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคัดเลือกให้เหลือจำนวนที่กำหนดหรือจำนวนที่ว่างและเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

2) การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.ถ.จังหวัด ให้มีการประกาศรับสมัครคัดเลือก โดยต้องมีจำนวนผู้สมัครรวมแล้วไม่น้อยกว่าสองเท่าของจำนวนที่กำหนดหรือจำนวนที่ว่าง เพื่อให้ อ.ก.ถ.จังหวัดคัดให้เหลือจำนวนสองเท่า แล้วเสนอรายชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกและแต่งตั้งให้เหลือจำนวนที่กำหนดหรือจำนวนที่

ทั้งนี้ เพื่อให้ได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากการเมืองในระดับต่างๆ และให้ได้บุคคลที่มีองค์ความรู้ในการขับเคลื่อนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น



## บทที่ 4

# บทวิเคราะห์เกี่ยวกับคณะกรรมการ บริหารงานบุคคลของเทศบาล

### 1. วิเคราะห์องค์การบริหารงานบุคคลของเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากการศึกษาเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันพบว่า ระบบหรือรูปแบบของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนี้ สามารถจำแนกออกเป็น 3 ระบบหลัก ๆ กล่าวคือ ระบบที่หนึ่ง ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ระบบที่สอง ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ และระบบสุดท้าย คือ ระบบผสมผสาน ซึ่งเป็นการนำเอาข้อดีของสองระบบแรกมารวมกัน ทั้งนี้ การจำแนกระบบดังกล่าวพิจารณาจากอำนาจในกระบวนการจัดการเกี่ยวกับการบริหารบุคลากร และสภาพของบุคลากรภาคท้องถิ่นเป็นกรอบหลัก

ในระบบทั้งสามดังกล่าวมีข้อแตกต่างกันซึ่งสรุปได้ดังนี้ กล่าวคือ ในระบบแรก คือ ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อำนาจในการจัดการด้านบุคลากรทั้งกระบวนการจะเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการเอง โดยรัฐบาลกลางจะทำหน้าที่เฉพาะด้านที่เกี่ยวกับระบบการประกันการจ้างงาน ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนพื้นฐาน การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วรัฐบาลกลางจะทำหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับ การประกันความมั่นคงและการพัฒนาศักยภาพประสิทธิภาพของบุคลากรเท่านั้น โดยลักษณะเด่นและข้อดีของระบบนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระสูง รวมถึงสามารถกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานโดยอิสระซึ่งจะส่งผลให้ท้องถิ่นสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถมาทำงานกับองค์กรของตนเองได้ ในระบบที่สอง คือ ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ อำนาจในการจัดการด้านบุคลากรจะถูกกำหนดกรอบโดยคณะกรรมการในระดับชาติ หรือตามข้อตกลงระดับชาติ ไม่ว่าจะ เป็นระบบการจัดชั้นและตำแหน่ง ระบบค่าตอบแทนและเงินเดือน ระบบการสอบเลื่อนขั้น ระบบการกำหนดตำแหน่ง ระบบการประเมินผลงาน และระบบการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร ทั้งนี้ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีอำนาจค่อนข้างจำกัด โดยจะทำหน้าที่เพียงบางประการ อาทิการกำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง การว่าจ้าง การประเมินผลงาน และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งข้อดีของระบบดังกล่าวนี้จะทำให้การจัดการด้านบุคลากรท้องถิ่นมีความเป็นเอกภาพ และ

เป็นแบบแผนอันเดียวกันทั่วประเทศ มีหลักประกันการจ้างงานระยะยาวแก่พนักงาน อีกทั้งเอื้อประโยชน์ในการโอนย้ายระหว่างท้องถิ่นและระหว่างท้องถิ่นกับรัฐ และในระบบสุดท้ายคือ ระบบผสมผสาน การบริหารงานบุคคลในระบบนี้จะถือว่าบุคลากรในภาคท้องถิ่นเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการกันเอง แต่ข้อกำหนดทางการบริหารต่าง ๆ จะถูกวางกรอบโดยอาศัยระบบคณะกรรมการ ภายใต้ระบบพหุภาคี หรือ โดยองค์กรกลางที่เป็นองค์กรของรัฐที่มีอิสระจากรัฐบาลส่วนกลาง หรือโดยองค์กรมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนภายใต้ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่วางเอาไว้ โดยข้อดีของระบบดังกล่าวนี้จะเป็นการประนีประนอมระหว่างหลักการความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการจ้างงานและมาตรฐานของพนักงาน อีกทั้งท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระและมีความยืดหยุ่นสูงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในท้องถิ่นของตน

สำหรับ ประเทศไทย มีการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลาย ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ไม่นับรวมพัทยา และกรุงเทพมหานครซึ่งถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและแต่ละแห่งเหล่านั้นก็มีขนาดที่ลดหลั่นแตกต่างกันเป็นอย่างมาก เหตุดังกล่าวจึงนำไปสู่ปัญหาสำคัญคือปัญหาด้านมาตรฐานการบริหารงานบุคคลซึ่งส่งกระทบโดยตรงไปสู่กระบวนการอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง การโอนย้าย ฯลฯ

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งเพื่อแก้ปัญหาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ผู้ศึกษาคิดว่ามีความเหมาะสมสำหรับนำมาปรับใช้ในประเทศไทยมากที่สุดก็คือ ระบบผสมผสาน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการบริหารจัดการบุคลากรของตนอย่างอิสระภายใต้กรอบซึ่งกำหนดไว้โดยอาศัยระบบคณะกรรมการ ทั้งนี้เพราะหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งบริหารจัดการโดยอิสระภายใต้สภาพการณ์ที่ยังประสบกับปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานที่แตกต่างกันก็จะส่งผลให้ไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาสู่ระบบบริหารงานภาคท้องถิ่นได้ ขณะเดียวกันก็อาจทำให้เกิดการไหลออกของพนักงานส่วนท้องถิ่นไปสู่ภาคราชการอื่น ๆ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในด้านค่าใช้จ่ายที่มากจนเกินศักยภาพของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น จึงควรมีองค์กรกลางเข้ามากำหนดกรอบมาตรฐานต่างๆ สำหรับเป็นกรอบปฏิบัติให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ซึ่งจากการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันพบว่า ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลไว้ 3 ระดับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพบว่าการกำหนด

โครงสร้างตามกฎหมายดังกล่าว เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

## 1. ปัญหาการบังคับใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

### 1.1 ความซับซ้อน

จากข้อกำหนดกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นรวมถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านการใช้อำนาจโดยคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) แต่เนื่องจากมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหลายชุดเกิดความซับซ้อนทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้มาตรฐานกลาง เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ไม่สอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งมีความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

พ.จ.ต.สำเนียง หวังเจริญ (เลขานุการ ก.เทศบาล) ได้ให้ความเห็นว่า องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเกิดความซับซ้อนมีคณะกรรมการหลายชุดซึ่งมีเยอะเกินไป ทำให้การทำงานมีปัญหาไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ ทำให้มีปัญหาตามมาอย่างเช่น การเลื่อนระดับ การโอนย้าย ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบของข้าราชการท้องถิ่น แต่ละประเภท เห็นด้วยที่จะให้มีการยุบรวม ก. ระดับจังหวัด 3 ก. ให้เหลือ ก. เดียว

นายชาญยุทธ โคตรนนท์ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก.อบต. จังหวัดกาฬสินธุ์) ให้ความเห็นเกี่ยวกับความซับซ้อนว่า ก.ในระดับจังหวัด ไม่ว่าจะเป็น ก.อบจ. ก.เทศบาล ก.อบต. ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ไม่สอดคล้องกัน อย่างเช่น ในการบริหารงานบุคคลทาง อบจ.สามารถมีตำแหน่งนี้ได้ เทศบาลก็มีได้ แต่อบต.ไม่มี แต่ถ้าจะมีจะต้องทำเรื่องเป็นรายๆ ไป แล้วนำเสนอต่อประธาน ก.อบต.ก่อน จึงจะสามารถแต่งตั้งได้ หรือย้ายได้ ทำให้เกิดความสับสนให้กับท้องถิ่น นี่คือปัญหาความซับซ้อนของระดับจังหวัด ถ้าจะให้ยุบ ก. ผมเห็นควรยุบ ก.กลาง ไม่ควรยุบ ก.ถ. เพราะเกิดความซับซ้อนดังได้กล่าวไว้ข้างต้น

นายอักรนันท์ ปัญญาเจริญโรจน์ ประธานสภาฯ (กรรมการผู้แทนฝ่ายประธานสภาฯ ก.อบต. จังหวัดกาฬสินธุ์) มีความเห็นว่า องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในขณะนี้เกิดความซับซ้อนเป็นอย่างมาก ก.ถ. กับ ก.กลาง ผมเห็นว่าควรจะยุบ ก.ถ.กับ ก.กลาง ให้เหลือ ก.เดียว

เพราะตอนนี้ไม่รู้จะฟังใคร ก.ด.ว่าไปอย่าง ก.กลางว่าไปอีกอย่าง ในส่วนของ ก.ระดับจังหวัด ไม่ว่าจะ เป็น ก.อบต., ก.เทศบาล , ก.อบจ. ก็เห็นด้วยถ้ามีการบูรรวม ให้เหลือ ก.เดียว เพื่อให้มาตรฐานดีขึ้น

ส.อ. วิจัย แสนสมัคร ปลัดเทศบาลตำบลคำใหญ่ อ.ห้วยเม็ก จ.กาฬสินธุ์ ให้ความเห็นว่า ประเด็นเรื่องความซับซ้อนขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ขณะนี้เกิดความ ซับซ้อนมาก เพื่อการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้ง่ายขึ้นควรจะบูรรวม ก.ระดับจังหวัดให้เหลือ ก.เดียว เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติราชการเกิดความล่าช้า ถ้ามีหลาย ก. มันจะเสียเวลาและสับสนต้องไป ก.นั้น ก.นี้

## 1.2 ความไม่เหมาะสมของหลักเกณฑ์กลาง

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง สิบเอกวิจัย แสนสมัคร ปลัดเทศบาล ตำบลคำใหญ่ อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้ความเห็นว่า ประเด็นปัญหาในตอนนี้เกิดจาก เรื่องการบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 35 ที่กำหนดให้ค่าใช้จ่ายในเรื่องเงินเดือนค่าตอบแทนของ พนักงานข้าราชการของท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ 40 ของรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น มันเกิดปัญหา ในตอนนี้สืบเนื่องจาก ปัจจุบันนี้ท้องถิ่นเติบโตขึ้นทำให้ภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้เพิ่มมากขึ้น และอีก ปัญหาหนึ่งที่ทำให้ภาระค่าใช้จ่ายเกินร้อยละ 40 เกิดจากความต้องการของท้องถิ่นต้องการคนเข้า ทำงานและแนวนโยบายของรัฐให้พนักงานข้าราชการได้รับเงินเพิ่มขึ้น ก็เลยทำให้มีภาระค่าใช้จ่าย เพิ่มขึ้นซึ่งไม่สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับมา

ความเห็นของผู้ศึกษา มีความเห็นว่า โครงสร้างของการบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่นในปัจจุบันแบ่งเป็น 3 ระดับคือคณะกรรมการข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับ จังหวัด (ก.จังหวัด) คณะกรรมการกลางข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น(ก.ถ.) ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรเปลี่ยนแปลง หลักการข้างต้น คือ การปรับโครงสร้างจาก 3 ระดับ ให้เหลือเพียง 2 ระดับคือให้ ก.กลาง และ ก.ถ. รวมกันเป็น ก.เดียว จะใช้ชื่ออะไรก็ตามแต่ การปรับโครงสร้างนี้มุ่งให้เกิดชั้นขององค์กรกลาง การบริหารงานบุคคลที่น้อยลงเพื่อมิให้เกิดความซับซ้อนในเรื่องการกำหนดมาตรฐานซึ่งใน ปัจจุบันมีปัญหาว่า ก.กลางก็เป็นองค์กรมาตรฐาน ก.ถ. ก็เป็นองค์กรมาตรฐานในส่วนของ ก.ระดับจังหวัด ซึ่งเป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญก็ยังคงให้ มีเหมือนเดิม เพียงแต่ให้มีการบูรรวม 3 องค์กร ให้เป็นองค์กรเดียวก็จะเป็นการทำให้หลักเกณฑ์ ที่ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน มีความเป็นมาตรฐานเดียวกันมากยิ่งขึ้นอันจะ ส่งผลให้ปัญหาในทางการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้น อาทิ การโยกย้าย ระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกระทำได้ง่ายยิ่งขึ้น ในส่วนของการกำหนดภาระค่าใช้จ่ายเรื่องการ บริหารงานบุคคลที่กำหนดให้ค่าใช้จ่ายในเรื่องเงินเดือนค่าตอบแทนของพนักงานข้าราชการของ ท้องถิ่นไม่เกิน ร้อยละ 40 ของรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่นนั้นๆ ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัญหาค่าใช้จ่าย

ด้านการบริหารงานบุคคลที่สูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เนื่องมาจากการกำหนด อัตราค่าจ้างข้าราชการและพนักงานจ้างในตำแหน่งแรกบรรจุไม่สูงมาก จึงทำให้เข้าใจว่าไม่เป็นภาระด้านงบประมาณ แต่ต่อมาผลจากการเพิ่มอัตราเงินเดือนและเพิ่มค่าครองชีพ ทำให้ภาระค่าใช้จ่ายสูงมากขึ้นจนทำให้งบประมาณเหลือพัฒนาท้องถิ่นไม่มากเท่าที่ควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสำรวจ และทบทวนอัตราค่าจ้างข้าราชการ และการจ้าง พนักงานจ้างให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เนื่องจกงบประมาณในการจ้างบุคลากรแต่ละท้องถิ่น มีสัดส่วนที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณพัฒนาด้านอื่น

2. ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของการบริหารงานและความจำเป็นที่ต้องมีหลักเกณฑ์ กลาง

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง นายชาญ โคตรนนท์ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก.อบต. จังหวัดกาฬสินธุ์) ได้ให้ความเห็นว่า ก.ในระดับจังหวัดเองก็มีด้วยกัน 3 คณะด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น ก.อบจ. ก.เทศบาล และ ก.อบต. ใน 3 คณะนี้ทำงานคนละตัวกัน แต่อยู่กรมเดียวกัน คือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน ก.ทั้ง 3 คณะ การวินิจฉัยเรื่องต่างๆก็ไม่เหมือนกัน บางที ก.เทศบาลก็บอกว่าทำไม ก.อบต.เรื่องเดียวกันลักษณะเดียวกันให้ออนุมัติได้หรืออนุมัติไม่ได้ นี่คือปัญหาที่มันเกิดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกัน อย่างเช่นในการบริหารงานบุคคลทาง อบจ.สามารถมีตำแหน่งนี้ได้ เทศบาลก็มีได้ แต่ อบต.ไม่ให้มี แต่ถ้าจะมีจะต้องทำเรื่องเป็นรายๆ ไป แล้วนำเสนอต่อประธาน ก.อบต.ก่อนจึงจะสามารถแต่งตั้งได้ หรือย้ายได้ ทำให้เกิดความสับสนให้กับท้องถิ่น เพราะว่าแต่ละที่พิจารณาโดยใช้ดุลพินิจของตนเอง ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากการพิจารณาที่ไม่เหมือนกันระหว่าง ก.เทศบาล และ ก.อบต. ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ และในเรื่องแผนอัตราค่าจ้างในการพิจารณาอนุมัติในเรื่องของตำแหน่ง พนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น การเพิ่มตำแหน่ง ก.เทศบาล กับ ก.อบต. พิจารณาไม่เหมือนกัน ทั้งๆ ที่เป็นงานลักษณะเดียวกันตำแหน่งเดียวกัน อย่างนี้เป็นต้น

นายสุวัฒน์ ภูนาคำ ปลัด อบต.หนองกุง (กรรมการผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ก.อบต. จังหวัดกาฬสินธุ์) ได้ให้ความเห็นว่า ถ้าพูดถึงข้อเสียของการ มีหลาย ก. มันก็มีอยู่คือ อย่างเช่น เรื่องเดียวกันแต่การพิจารณาลงมติอาจแตกต่างกันทั้งๆที่เป็นเรื่องเดียวกัน นี่ก็คือปัญหาของการ มีคณะกรรมการหลายชุด

ความเห็นของผู้ศึกษา คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มี 3 ระดับ คือ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ. กท. และ ก.อบต.) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. ก.ท.จ.



และ ก.อบต. จังหวัด) เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) กับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ในการออกมาตรฐานกลางเพื่อบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เนื่องจากคณะกรรมการทั้งสองคณะจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อออกมาตรฐานกลางมาบังคับใช้กับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยผ่านการใช้อำนาจโดยคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด เป็นผู้ที่ยังบังคับใช้กฎหมายในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยตรง เกิดปัญหาในการบังคับใช้มาตรฐานกลาง เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดไม่สามารถที่จะบังคับใช้และใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจตัดสินใจที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าจะนำมาตรฐานกลางของคณะกรรมการใดมาปรับใช้กับการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด อีกทั้งข้อบังคับหรือแนวทางในการปฏิบัติของทั้งคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ยังส่งผลทำให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนกำกับดูแลอยู่ ตลอดจนปัญหาดังกล่าวยังส่งผลโดยตรงต่อการใช้ดุลพินิจและการบังคับใช้แนวทางในการปฏิบัติของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ต่อข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อทำให้เกิดการคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และในบางกรณีเกิดปัญหาจากการทำหน้าที่โดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เกิดปัญหาในเรื่องมาตรฐานของหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติเนื่องจากในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้มาตรฐานของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นตัวกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีคณะกรรมการกลางของตนเอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตัดสินใจเกี่ยวกับการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ มีความแตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกันทำให้ได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพนักงานท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน มีความเป็นเอกภาพ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรยุบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน

บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้เหลือเพียง 2 ระดับ คือให้ ก.กลาง และ ก.ถ. รวมกันเป็น ก.เดียว ส่วน ก.ระดับจังหวัด ก็ให้ยุบรวมให้เป็นชุดเดียว เพื่อมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน มีความเป็นเอกภาพสามารถพัฒนาร่วมกันได้

ตัวอย่างคดี จากความเห็นจากการสัมภาษณ์และประจักษ์ตามคดี จึงเห็นตัวอย่างปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของการบริหารงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์กลางเป็นแนวทางในการบริหารงาน ดังนี้

#### **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 622 /2554**

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ระดับ 4 ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ที่จะเลื่อนขั้นแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นเป็นระดับ 5 ได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 เป็นต้นไป ได้เสนอขอประเมินผลงานเพื่อขอเลื่อนระดับที่สูงขึ้น โดยคณะกรรมการประเมินผลงานได้พิจารณาให้ผ่านการประเมิน แล้วเสนอให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดแพร่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอน ต่อมา ในวันที่ 23 เมษายน 2547 พระราชกฤษฎีกาปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 เป็นต้นไป คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ค่วนที่สุด ที่ มท 0809.3 /ว 677 ลงวันที่ 27 เมษายน 2547 เรื่อง การปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ถึงประธาน ก.จ.จ. , ก.ท.จ. , ก. เมืองพัทยา และ ก.อบต.จังหวัด ทุกจังหวัด ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับแก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา และพนักงานส่วนตำบลโดยอนุโลม ตามนัยประกาศ ก.จ.จ. ก.ท.จ. ก. เมืองพัทยา และ ก.อบต. จังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลฯ โดยภายหลังการเลื่อนขึ้นเงินเดือนในวันที่ 1 เมษายน 2547 ให้ปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการและพนักงานโดยใช้บัญชีอัตราเงินเดือนตามพระราชกฤษฎีกา ให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีการประชุมสองครั้ง พิจารณาให้ความเห็นชอบการเสนอขอประเมินผลงาน เพื่อเลื่อนระดับที่สูงขึ้น โดยเห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนระดับเป็นระดับ 5 ได้ไม่ก่อนวันที่คณะกรรมการประเมินดังกล่าวพิจารณาให้ผ่านการประเมิน (1 เมษายน 2547) และให้ได้รับอัตราเงินเดือนหลังเลื่อนระดับในชั้น 9,040 บาท โดยแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดดำเนินการออกคำสั่งเลื่อนระดับให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสาม ให้ถูกต้อง จากนั้นในวันที่ 29 เมษายน 2547 คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบถึงแนวทางดำเนินการในการปรับอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 เข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 โดยให้พิจารณา

เลื่อนขึ้นเงินเดือนตามผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในรอบที่ 1 (1 ตุลาคม 2546 ถึง 31 มีนาคม 2547) ก่อนการปรับใช้บัญชีอัตราเงินเดือนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แล้วให้ปรับอัตราเงินเดือนที่ได้รับตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนท่ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 เข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนท่ายพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 โดยข้าราชการพลเรือนที่ได้รับเงินเดือนในอันดับใดและขั้นใด ตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนท่ายพระราชบัญญัติเงินเดือนฯ ให้ได้รับเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนท่ายพระราชกฤษฎีกาฯ ในอันดับนั้น และในขั้นที่เทียบได้ตรงกันตามตารางการปรับอัตราเงินเดือนฯ แต่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนบางแห่ง ได้มีการออกคำสั่ง เลื่อนระดับแล้ว และได้มีการออกคำสั่งปรับอัตราเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนใหม่เป็นขั้น 10,309 บาท (ยกเว้นของผู้ฟ้องคดีที่ 9 และผู้ฟ้องคดีที่ 10 ได้รับเงินเดือนขั้น 9,320 บาท) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท 0809.2 /ว 38 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2547 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติในการเลื่อน และแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ถึงประธาน ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด ทุกจังหวัดแจ้งแนวทางปฏิบัติในการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น ในส่วนของการเลื่อนระดับของพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง และตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา ที่เลื่อนจากระดับ 4 เป็นระดับ 5 ว่า เมื่อได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน ในวันที่ 1 เมษายน 2547 ตามบัญชีอัตราเงินเดือนเดิมแล้ว ทำให้เงินเดือนในปีงบประมาณที่ผ่านมา และในปีงบประมาณปัจจุบัน ไม่ต่ำกว่าอัตราเงินเดือนตามที่ ก.อบต. กำหนดไว้เดิม และมีคุณสมบัติอื่นครบ ให้ปรับอัตราเงินเดือนจากบัญชีอัตราเงินเดือนที่ได้รับในปัจจุบันเข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนท่ายพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 และให้เสนอขอประเมินผลงาน เมื่อผ่านการประเมินผลงานแล้วให้เสนอขอความเห็นชอบจาก ก.อบต. จังหวัด ในการเลื่อนระดับที่สูงขึ้น โดยการออกคำสั่งแต่งตั้งให้มีผลหลังวันที่ 1 เมษายน 2547 หรือเมื่อได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนในวันที่ 1 เมษายน 2547 (รอบวันที่ 1 ตุลาคม 2546 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2547) ตามบัญชีอัตราเงินเดือนเดิมแล้วแต่เงินเดือนที่ได้รับในปีงบประมาณที่ผ่านมา และในปีงบประมาณปัจจุบันยังต่ำกว่าอัตราเงินเดือนตามที่ ก.อบต. กำหนดไว้เดิม และเมื่อปรับอัตราเงินเดือนที่ได้รับในปัจจุบันเข้าสู่บัญชีเงินเดือนใหม่แล้ว ปรากฏว่าได้รับเงินเดือนในปีงบประมาณปัจจุบันไม่ต่ำกว่าขั้น 8,440 บาท (เดิมขั้น 8,190 บาท) และปีงบประมาณที่แล้วมาไม่ต่ำกว่าขั้น 8,020 บาท (เดิมขั้น 7,780 บาท) ให้เสนอขอประเมินผลงานเพื่อเลื่อนระดับให้สูงขึ้นได้ และเมื่อผ่านการประเมินผลงานแล้ว ให้เสนอขอความเห็นชอบจาก ก.อบต. จังหวัดในการเลื่อนระดับที่สูงขึ้น โดยให้มีผลไม่ก่อนวันที่ผ่านการประเมินของคณะกรรมการประเมินผลงาน โดยต้องมีผลหลังวันที่ 23 เมษายน 2547 ซึ่งเป็นวันที่บัญชีอัตรา

เงินเดือนข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 0855.2 / ว 2350 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2547 ถึงนายอำเภอทุกอำเภอ นายกองค้การบริหรส่วนจังหวัดแพร์ และนายกเทศมนตรีเมืองแพร์ ให้แจ้งแนวทางปฏิบัติดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือลงวันที่ 26 ตุลาคม 2547 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นถึงประธาน ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด ทุกจังหวัด ว่า เนื่องจากปรากฏว่าได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้ถือปฏิบัติในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน และเลื่อนระดับที่สูงขึ้นแตกต่างกันออกไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เมื่อเลื่อนขึ้นเงินเดือน ในวันที่ 1 เมษายน แล้ว ไม่ปรับอัตราเงินเดือนที่ได้รับเข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนใหม่ก่อนแล้ว จึงเสนอแต่งตั้ง คณะกรรมการประเมินเพื่อเลื่อนระดับ แต่กลับดำเนินการเลื่อนระดับที่สูงขึ้นก่อนแล้วจึงปรับอัตราเงินเดือนที่ได้รับเข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนใหม่ในระดับที่ได้ปรับสูงขึ้นซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น จึงขอให้ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต. จังหวัด ได้สั่งกำชับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทให้ตรวจสอบการถือปฏิบัติกรณีดังกล่าวให้ถูกต้อง หากพบว่ามิข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นใด ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือเลื่อนระดับพร้อมกันไม่เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว ก็ให้สั่ง แก้ไขให้ถูกต้อง มิฉะนั้นจะถือว่าบุคคลผู้นั้นเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีหนังสือลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2547 ถึงนายอำเภอทุกอำเภอ นายกองค้การบริหรส่วนจังหวัด และนายกเทศมนตรี ให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ โดยผู้ฟ้องคดีทั้ง สิบสามคนเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือ ชักซ้อมแนวปฏิบัติดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนได้รับการปรับอัตราเงินเดือนที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งควรได้รับเงินเดือนภายหลังจากปรับเป็นระดับ 5 แล้ว เป็นอัตรา 10,390 บาท แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนดเกี่ยวกับการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น จึงส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนได้รับเงินเดือนในอัตรา 9,320 บาท ซึ่งไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดความเดือดร้อน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเลื่อนและแต่งตั้ง ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามฟ้อง

#### *คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด*

โดยที่ข้อ 18 ของประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2544 กำหนดให้ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นพิจารณาตาม

มาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนด โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นมาตรฐานเดียวกับที่ ก.พ. กำหนดและสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ สร 0704 / ว 6 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2525 แจงเวียนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการทำข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือนตามตำแหน่ง โดยการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับวันเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีก่อน แล้วจึงเลื่อนผู้นั้นขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จากนั้นได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 เป็นต้นไป โดยให้ปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร 1008.1 / ว 8 ลงวันที่ 29 เมษายน 2547 ถึงอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แจงแนวทางดำเนินการปรับอัตราเงินเดือนดังกล่าว ดังนั้น การเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการใช้หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลื่อนขั้นเงินเดือนมาตรฐานเดียวกับที่ ก.พ. กำหนด โดยการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับวันเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีก่อนแล้วจึงเลื่อนผู้นั้นขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติก็ได้กำหนดแนวปฏิบัติในการเลื่อนขั้นเงินเดือน คือ ให้เลื่อนเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ก่อน แล้วจากนั้นจึงปรับอัตราเงินเดือนเข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นบัญชีการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการโดยผลของกฎหมายในอีกลักษณะหนึ่ง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในวันที่ 1 เมษายน 2547 ต้องมีการแต่งตั้งข้าราชการในระดับที่สูงขึ้น ในกรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามคนซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะได้รับการเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นเป็นระดับ 5 ในวันที่ 1 เมษายน 2547 จึงต้องมีการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 และปรับเงินเดือนดังกล่าวเข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชกฤษฎีกา การปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 ก่อน แล้วจึงดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการในระดับที่สูงขึ้นจึงจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและแนวปฏิบัติของสำนักงาน ก.พ. และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นตามหนังสือชักซ้อมแนวทางปฏิบัติในการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ก็เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกับแนวปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. และหนังสือคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติอีกทั้ง แนวทางปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการเลื่อนขั้น เงินเดือนและการเลื่อนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ก็ไม่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง สิบสามคนสูญเสียสิทธิประโยชน์หรือมีความแตกต่างในการปรับเงินเดือนเข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547 แต่อย่างไรเพราะหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติดังกล่าว ยังผลให้เกิดความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันแก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติในการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น พร้อมชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวเพื่อให้ประธานกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกจังหวัด แจ้งต่อไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตาม ข้อ 18 ของประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ฯ แล้วพิพากษายกฟ้อง

3. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำ และปัญหาการขาดความเข้าใจในบทบาทขององค์กร

ความเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง นายสุวัฒน์ ภูานาคำ ปลัด อบต.หนองกุง (กรรมการผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ก.อบต. จังหวัดกาฬสินธุ์) ได้ให้ความเห็นว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีปัญหาฝ่ายการเมืองกับข้าราชการขัดแย้งกัน ทำให้การบริหารงานบุคคลมันสะดุด และในเรื่องการโอนย้ายเข้าตัวก็จะต้องยินยอมก่อน และนายฯแห่งที่จะให้โอนย้ายก็ต้องยินยอม นายฯแห่งที่จะรับโอนก็ต้องยินยอมรับโอนด้วย และข้าราชการที่จะโอนย้ายจะต้องสมัครใจด้วยไม่ใช่ถูกบังคับ จึงต้องมีทั้งยินดี ยินยอม และสมัครใจ

นายอักรินทร์ ปัญญาเจริญโรจน์ ประธานสภาฯ (กรรมการผู้แทนฝ่ายประธานสภาฯ ก.อบต.จังหวัดกาฬสินธุ์) ได้ให้ความเห็นว่า การบริหารงานบุคคลมีปัญหาความขัดแย้งฝ่ายบริหารกับข้าราชการซึ่งเป็นปัญหาโลกแตก ต้องยอมรับว่า อบต. เทศบาลนี้ เป็นเรื่องที่มีหลายศาสตร์เข้ามาอยู่ด้วยกัน อย่างแรกแนวคิดของแต่ละคนแตกต่างกัน พอมาเจอฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง มุมคิดตรงนี้มันจะเกิดความขัดแย้งกันเกิดขึ้น เรื่องการบริหารงานบุคคลที่เราดูแลอยู่ในขณะนี้มันก็จะมีเรื่องของความขัดแย้ง พอเกิดปัญหา ก.จังหวัดก็หาทางแก้ปัญหาคความขัดแย้ง ซึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์มีปัญหาในเรื่องความขัดแย้งส่งเข้ามาถึง ก.จังหวัดหลายครั้ง

พ.จ.ต.สำเนียง หวังเจริญ(เลขานุการ ก.เทศบาล จังหวัดกาฬสินธุ์) ได้ให้ความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้ผู้บริหารมีอำนาจในการบริหารงานภายใต้ความเห็นชอบของ ก.ระดับจังหวัด ปัญหาก็คือ นายฯที่เข้ามาบริหารงานบุคคลส่วน

ท้องถิ่น ไม่รู้ระเบียบกฎหมายและไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร คิดว่าตัวเองมีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดแล้วจะทำอะไรก็ได้ ซึ่งจริงๆ แล้วมันไม่ใช่ เพราะยังมีขั้นตอนต่าง ๆ ตามกฎหมาย ซึ่งมากกว่านั้น

ความเห็นของผู้ศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การบริหารงานบุคคลในเทศบาล มาตรา 23 วรรคท้าย กำหนดให้นำความในมาตรา 15 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี โดยกำหนดอำนาจในการออกคำสั่งต่างๆ ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การออกคำสั่งบรรจุ แต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น แม้หลักการนี้จะเป็นเรื่องที่ประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสในการคัดเลือกบุคลากรของตนก็ตาม แต่ในทางกลับกันได้ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กล่าวคือผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งไม่เข้าใจบทบาทขององค์กรทำให้เกิดความสับสนและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ขาดประสิทธิภาพ พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำมักจะเกิดจากใช้อำนาจตามอำเภอใจเพราะคิดว่าตัวเองมีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดจะทำอะไรก็ได้ รวมทั้งไม่เข้าใจในเรื่องงาน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบริหารคน หรือบริหารเงิน ขาดความรู้ด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความขัดแย้งระหว่างตัวนายกกับข้าราชการประจำ อย่างเช่น การดำเนินการทางวินัยหรือการโยกย้าย นาย ก. หรือนาย ข. ไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องการใช้ดุลพินิจของนายกๆ ทำให้มีการฟ้องเพื่อขอความเป็นธรรมต่อศาลปกครองหลายที่ ซึ่งในปัจจุบันนี้ปัญหาด้านความเสื่อมคุณธรรมจริยธรรมในสังคมเริ่มเป็นปัญหาที่ถูกกล่าวถึงโดยเฉพาะคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้ว่าจะมีกฎหมายเป็นกลไกสำคัญที่จะให้สังคมอยู่ร่วมกันโดยสันติก็ตาม แต่ตัวกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการที่จะให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขได้ ดังนั้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร จึงต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้หลักจริยธรรมและศีลธรรมด้วย ซึ่งหลักการนี้จะเป็นเครื่องคอยชี้แนวทางเพื่อการประพฤติปฏิบัติและเป็นมาตรฐานความถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ต้องตกอยู่ภายใต้หลักจริยธรรมทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับจริยธรรมทางสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้การกระทำบางอย่างของนักการเมือง แม้จะไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายบ้านเมือง แต่ก็อาจขัดต่อจริยธรรมทางการเมือง เพราะการกระทำที่ไม่เหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตัวอย่าง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ในเรื่องความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำ และปัญหาการขาดความเข้าใจในบทบาทขององค์กร

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 242/2553

ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความขัดแย้งกันระหว่างผู้ได้รับเลือกตั้งกับข้าราชการประจำด้วยอย่างน้อยเทศมนตรีมีคำสั่งเทศบาลแบ่งงานในหน้าที่ของปลัดเทศบาลให้แก่รองปลัดเทศบาลอีกสองคนปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดเทศบาลกำกับดูแลและรับผิดชอบงานปกติของแต่ละสำนักหรือกองโดยเสนอเรื่องโดยตรงต่อนายกเทศมนตรี โดยไม่ต้องผ่านปลัดเทศบาลปลัดเทศบาลเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวของนายกเทศมนตรีเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลลดลงกว่าที่กฎหมายและประกาศกำหนดไม่อาจกระทำได้คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงได้ไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองและขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวของนายกเทศมนตรีศาลปกครองเห็นว่ากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลไว้แยกจากกัน โดยนายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายส่วนปลัดเทศบาลมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายกล่าวคืองานในหน้าที่รับผิดชอบของนายกเทศมนตรีนายกเทศมนตรีจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่หากไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก็ต้องทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนแต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทนต้องทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบส่วนงานในหน้าที่รับผิดชอบของปลัดเทศบาลปลัดเทศบาลก็ต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่หากปลัดเทศบาลต้องการแบ่งงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนปลัดเทศบาลสามารถมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทนในนามของปลัดเทศบาลดังนั้นการมอบหมายงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลจึงเป็นอำนาจของปลัดเทศบาลมิใช่เรื่องที่นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้ออกคำสั่งแบ่งงานในหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ปลัดเทศบาลรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาลและให้รองปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานประจำทั่วไปแทนปลัดเทศบาลตามที่ได้มอบหมายในกรณีที่ปลัดเทศบาลไม่อาจปฏิบัติงานได้ให้รองปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทนการมอบหมายงานในหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลจึงเป็นอำนาจของปลัดเทศบาลที่จะมอบหมายงานในหน้าที่ให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทนดังนั้นเมื่อคำสั่งของเทศบาลเมืองมีผลทำให้ปลัดเทศบาลไม่อาจกระทำการในหน้าที่ที่รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลเมืองลัดหลวงในฐานะปลัดเทศบาลจึงเท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลมิให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้คำสั่งดังกล่าวจึงน่าจะ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและผลแห่งการไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวย่อมส่งผลให้ผู้รับมอบอำนาจจากคำสั่งดังกล่าวกระทำ



การไปโดยไม่มีอำนาจอันจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขได้ในภายหลังซึ่งเป็นผลเสียต่อการบริหารงานของเทศบาลเมืองอีกทั้งการทุเลการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้ก่อนไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะแต่อย่างไรการที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลการบังคับคำสั่งแบ่งงานของนายกเทศมนตรีจึงชอบแล้ว

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 16 /2554

นายจิตตुक้างประจำ ตำแหน่ง ภารโรง เทศบาลตำบลคลองด่านมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดภายในสำนักงานเทศบาล และช่วยงานธุรการต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองว่านายกเทศมนตรีตำบลคลองด่านมีคำสั่งให้ตนปฏิบัติหน้าที่เก็บขนขยะมูลฝอยประจำรถบรรทุกขยะ ทั้งที่งานเก็บขนขยะดังกล่าวมิใช่งานในหน้าที่ของตน ประกอบกับนายจิตมีอายุมากและมีโรคประจำตัวนายจิตจึงมีหนังสืออุทธรณ์และร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสมุทรปราการ และคณะกรรมการฯ ได้แจ้งผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ของนายจิตว่าคำสั่งย้ายนายจิตไม่เหมาะสม จึงให้เทศบาลตำบลคลองด่านพิจารณาคำแหน่งที่เหมาะสมให้นายจิตใหม่ แต่นายกเทศมนตรีตำบลคลองด่านเพิกเฉยและยืนยันว่าการออกคำสั่งให้นายจิตไปเก็บขนขยะมีความเหมาะสมแล้ว ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้นายจิตปฏิบัติหน้าที่เหมือนเดิมไปก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา หรือให้นายจิตไปช่วยราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในระหว่างการพิจารณาศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลการบังคับตามคำสั่งเทศบาลตำบลคลองด่าน เทศบาลยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งว่า โดยที่คำสั่งเทศบาลตำบลคลองด่านที่ให้นายจิตผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่เก็บขนขยะมูลฝอยประจำรถบรรทุก อ้าวว่าเพื่อเป็นการแก้ปัญหาที่นายจิตผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่รักษาความสะอาดในศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเทศบาลตำบลคลองด่านผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสอบสวนและพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งภารโรงของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่เก็บขนขยะมูลฝอยประจำรถบรรทุกจึงอาจมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเจ็บป่วยมีโรคประจำตัว คือ โรคเบาหวาน และโรคความดันโลหิตสูง ทำให้มีอาการเวียนศีรษะหน้ามืด เป็นลมบ่อยๆ อีกทั้ง มีอาการชาตามมือและเท้าซึ่งมีความจำเป็นต้องไปพบแพทย์ตามนัดเป็นประจำ และผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ประจำรถบรรทุกขนขยะจึงอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ฟ้องคดีและมีความเสี่ยงต่อการเกิด

อุบัติเหตุในการปฏิบัติหน้าที่ได้ กรณีมีเหตุเพียงพอที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ การมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ระงับคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่เก็บขนขยะมูลฝอยประจำรถบรรทุกขยะ ก็ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีรับว่าสามารถให้พนักงานอื่นสับเปลี่ยนหมุนเวียนปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งเทศบาลตำบลคลองด่านที่ให้นายจิตต์ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่เก็บขนขยะมูลฝอยประจำรถบรรทุกขยะไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นจึงชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

## 2. วิเคราะห์เปรียบเทียบของคํกรบริหารงานบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ที่นำมาวิเคราะห์เป็นฉบับที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีมติเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นเสนอ ซึ่งแยกวิเคราะห์เฉพาะในประเด็นปัญหาที่ศึกษา ดังนี้

### 2.1 เหตุผลของกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ได้ให้เหตุผลในการยกร่างไว้ดังนี้ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นหลักการบริหารที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช 2540 ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น แต่ภายใต้ความไม่เข้าใจในหลักการอย่างถ่องแท้ และข้อจำกัดในการปฏิบัติทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ปัญหาวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในระดับคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด) จากสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น จึงได้มีการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 เสียใหม่ โดยนำสภาพปัญหาเป็นแนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยกับการปฏิรูป เนื่องจากปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับ โครงสร้างระบบและกระบวนการบริหารงานบุคคลรวมทั้งเกิดจากพฤติกรรมของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ในภาพรวม ผู้ศึกษาเห็นว่า จะช่วยแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้นในอดีตหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันมีความเป็นเอกภาพ และสามารถพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ มีการกำหนดบทบัญญัติที่มีการถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในเรื่องการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษ ทั้งนี้ เพื่อให้การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นด้วย

## 2.2 มีการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆให้มีเอกภาพและมาตรฐานเดียวกัน

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความสมดุลของการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยการให้มีผู้แทนผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงคณะเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” และในระดับจังหวัดให้มีอนุกรรมการของ ก.ถ. เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ถ.จังหวัด” (ร่างมาตรา 17)

### 2.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

#### 1) องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

มีสัดส่วนที่เท่ากันในรูปไตรภาคี 3 สัดส่วน ประกอบด้วย

(1) ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนหน่วยราชการจำนวน 7 คน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ

ศึกษา เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีจำนวน 8 คน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 4 คน ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคน นายกเทศมนตรีหนึ่งคน นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน และนายกหรือผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 คน ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคน ข้าราชการเทศบาลหนึ่งคน ข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน และข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งหนึ่งคน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดให้มีจำนวน 8 คน ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 วาระไม่ได้ (ร่างมาตรา 17)

2) องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อ.ก.อ.จังหวัด)

กำหนดองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (อ.ก.อ.จังหวัด) มีสัดส่วนที่เท่ากันในรูปแบบไตรภาคี 3 สัดส่วน ประกอบด้วย

(1) ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีผู้แทนหน่วยราชการที่ผู้ว่าราชการกำหนดจำนวน 5 คน โดยหัวหน้าสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

(2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีจำนวน 6 คน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่นจำนวน 3 คน ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคน นายกเทศมนตรีหนึ่งคน นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 3 คน ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคน ข้าราชการเทศบาลหนึ่งคน ข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดให้มีจำนวน 6 คน ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 วาระไม่ได้

(4) ทั้งนี้ในกรณีที่จังหวัดใดมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งอยู่ในจังหวัดให้เพิ่มผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งหนึ่งคน ผู้แทนข้าราชการท้องถิ่นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งหนึ่งคน ผู้แทนส่วนราชการในจังหวัดสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิสองคน ประกอบเป็นอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัดด้วย (ร่างมาตรา 28)

### 2.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) (ร่างมาตรา 24)

(1) กำหนดทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีประสิทธิภาพเป็นแนวทางที่สอดคล้องกัน และเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ภารกิจของท้องถิ่นและของรัฐ

(2) ออกกฎ ก.ถ. ประกาศและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่เฉพาะกฎ ประกาศ และระเบียบเกี่ยวกับการเงินและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้คำนึงถึงการมีส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ กฎ ก.ถ. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(3) กำหนดโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นและการกำหนดเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่ง ตำแหน่งที่มีวิทยฐานะและประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก คัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการอื่น หรือการรับโอนข้าราชการประเภทอื่นมาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การเลื่อนระดับ การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้พ้นจากตำแหน่งและการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(6) ปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพ และสวัสดิการ ประโยชน์ตอบแทนอื่นเมื่อสถานะเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจนเป็นเหตุให้เงินดังกล่าว และสวัสดิการ ประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่เหมาะสมต่อค่าครองชีพ

(7) พัฒนาข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์ สุจริต คุณธรรมและมีทัศนคติที่ดี เพื่อการปฏิบัติราชการมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการ

(8) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้และจัดทุนการศึกษา เพื่อพัฒนาบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับทิศทาง นโยบาย และยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ทุนการศึกษาดังกล่าวให้ใช้จ่ายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ทุนการศึกษานั้น

(9) จัดระบบทะเบียนประวัติข้าราชการส่วนท้องถิ่นและการแก้ไขทะเบียนประวัติข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(10) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(11) กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและการบังคับการให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มาตรฐาน และมติของ ก.ค. รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(12) ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา

(13) กำกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน ก.ค.

(14) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อ.ก.ค.จังหวัด) (ร่างมาตรา 30)

(1) ดำเนินการและกำกับการดำเนินการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทางด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎ ประกาศ ระเบียบ มาตรฐาน และมติที่ ก.ค. กำหนด รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(2) พัฒนาข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์ สุจริต คุณธรรมและมีทัศนคติที่ดี เพื่อการปฏิบัติราชการมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการ

(3) ให้คำปรึกษาและแนะนำในการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

(4) เสริมสร้างและพัฒนาข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีทัศนคติที่ดี เพื่อให้มีคุณธรรม คุณภาพชีวิตที่ดีมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการ

(5) พิจารณากำหนดแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรฐานที่ ก.ธ. กำหนด ตามมาตรา 23

(6) ให้ความเห็นชอบการบรรจุ การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.ธ.

(7) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่กำหนดในกฎ ก.ธ.

(8) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น และตามที่ ก.ธ.มอบหมาย

**กล่าวโดยสรุป** ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ได้วางหลักการ โครงสร้างและกลไกเพื่อให้มีเอกภาพและมาตรฐานเดียวกันได้สำเร็จในระดับหนึ่ง

ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยในมาตรา 5, 16, 23, 24, 25, 26 และมาตรา 30 ได้บัญญัติโครงสร้างการบริหารงานบุคคลไว้ 3 ระดับ ประกอบด้วยคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ธ) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) และในระดับจังหวัดยังแบ่งคณะกรรมการออกเป็น 3 ชุด คือ ก.อบจ. ก.เทศบาล และ ก.อบต. เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันพบว่า โครงสร้างขององค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มี 3 ระดับก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานทั้งในส่วนขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับชาติ (ก.ธ. และ ก.กลาง) และในระดับจังหวัดกล่าวคือในระดับชาติความซับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่าง ก.ธ. และ ก.กลางซึ่งไม่มีความชัดเจนจนนำไปสู่ความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและปัญหาในแง่ของมาตรฐานหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่มีความสอดคล้องกันจนทำให้เกิดปัญหาในด้านของความสัมพันธ์ได้เปรียบเทียบระหว่างพนักงานท้องถิ่นแต่ละประเภทอีกทั้งส่งผลให้การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยุ่งยากและล่าช้า

สำหรับคุณสมบัติของคณะกรรมการองค์ประกอบของคณะกรรมการก.ธ.ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30(4) กำหนดให้มีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการฯ เมื่อพิจารณาจากมาตรา 30(4) ดังกล่าวพบว่ากฎหมายกำหนดให้มีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่มีตัวแทน

ของพนักงานส่วนท้องถิ่นเลยจึงทำให้เกิดปัญหาในแง่ที่ว่าคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ปราศจากเสียงซึ่งเป็นตัวแทนของพนักงานซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงต่อมติหรือกฎเกณฑ์ต่างๆที่ออกไป

จากการเปรียบเทียบระหว่างร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... มีการแก้ไขโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันมีความเป็นเอกภาพโดยให้มีการยุบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงคณะเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” และในระดับจังหวัดให้มีอนุกรรมการของ ก.ถ. เรียกว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ถ.จังหวัด” ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยอุปสรรคขั้นตอนการบริหารงานบุคคลที่ล่าช้าเกิดความซับซ้อนไม่เป็นเอกภาพไม่เป็นมาตรฐานมีความแตกต่างในแต่ละ ก.กลาง และ ก.จังหวัด ได้แก้ไขและระบุไว้ในร่างฉบับนี้แล้ว

สำหรับคุณสมบัติของคณะกรรมการองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ถ. ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความสมดุลของการใช้อำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยการให้มีผู้แทนผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ในร่างมาตรา 17 (3) กำหนดให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น(ก.ถ.) ที่มีผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 คน ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการเทศบาล ข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล และข้าราชการท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

ผู้ศึกษามีความเห็นที่เห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... การยุบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงคณะเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” ซึ่งการจัดโครงสร้างลักษณะดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าจะช่วยในการแก้ปัญหาความซับซ้อนทางด้านอำนาจหน้าที่ระหว่าง ก.ถ. กับ ก.กลางในปัจจุบัน ทำให้ปัญหาการออกมาตรฐานกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมาบังคับใช้กับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ให้เกิดความสับสน มีความเป็นเอกภาพยิ่งขึ้นมีมาตรฐานเดียวกันในการบังคับใช้มาตรฐานกลาง เพราะมีคณะกรรมการ



บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงคนเดียว โดยผ่านการใช้อำนาจโดยคณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด (อ.ก.อ.จังหวัด) ตลอดจนแก้ปัญหาในการใช้ดุลพินิจและการบังคับใช้แนวทางในการปฏิบัติของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด (ก.ระดับจังหวัดในปัจจุบัน) ต่อข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อทำให้เกิดการคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งในบางกรณีเกิดปัญหาจากการทำหน้าที่โดยอาศัย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด (ก.ระดับจังหวัดในปัจจุบัน) ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เกิดปัญหาในเรื่องมาตรฐานของหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติเนื่องจากในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้มาตรฐานของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลางในปัจจุบัน) เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีคณะกรรมการกลางของตนเอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตัดสินใจเกี่ยวกับการคัดเลือกการบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การโอน การรับ โอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ มีความแตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... จึงกำหนดการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสริมสร้างระบบคุณธรรมให้เข้มแข็ง จึงกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมเช่นเดียวกับ สำนักงาน ก.พ. และกรุงเทพมหานคร โดยเรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมบุคคลส่วนท้องถิ่น และเรียกโดยย่อว่า ก.พ.อ. (ร่างมาตรา 119) ซึ่งเป็นองค์กรลักษณะกึ่งตุลาการ ที่มีอำนาจวินิจฉัยการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ การคุ้มครองระบบคุณธรรม ตลอดจนออกกฎ ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เสนอแนะต่อ ก.อ. เพื่อให้ ก.อ. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบาย กฎ ประกาศ ระเบียบ มาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข หรือมติในการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการบัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น (ก.พ.อ.) ถือเป็นกลไกใหม่ สำหรับรับประกันความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.อ.) ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ร่างมาตรา 17 มีองค์ประกอบเป็นไตรภาคีใน 3 สัดส่วน ประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น) ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน จะเห็นได้ว่าได้กำหนดให้มีผู้แทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบและมีส่วนได้ส่วนเสียจากการกำหนดนโยบาย มาตรการ

และวิธีการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยตรง เป็นการแก้ปัญหาการขาดการถ่วงดุลและการเป็นผู้แทนสิทธิประโยชน์ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสัดส่วนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่นเท่ากับผู้แทนข้าราชการ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องจากข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีจำนวนมาก ฟังที่จะให้มีตัวแทนที่มีจำนวนเหมาะสม ที่จะดูแลรับฟังปัญหาต่างๆของข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งลูกจ้าง และพนักงานจ้างได้อย่างทั่วถึง

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ได้กำหนดในระดับจังหวัดให้มีอนุกรรมการของ ก.ถ. เรียกว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ถ.จังหวัด” ซึ่งเป็นการยุบรวม 3 องค์กรในระดับให้เป็นองค์กรเดียว ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการแก้ปัญหาความซับซ้อน และการใช้หลักเกณฑ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกันมีความเป็นมาตรฐานเดียวกันมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้ปัญหาในทางการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้น อาทิ การโยกย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกันกระทำได้ง่ายยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กับที่ ก.ถ. กำหนด สำหรับองค์ประกอบของ อ.ก.ถ.จังหวัด มีลักษณะเป็นไตรภาคีใน 3 สัดส่วน เช่นเดียวกับ ก.ถ. โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้ศึกษาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้วางหลักการ โครงสร้างและกลไกเพื่อสร้างความสมดุลของอำนาจในการบริหารทรัพยากรบุคคลได้สำเร็จในระดับหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีการกำหนดให้ ก.ถ.ในระดับส่วนกลาง และ อ.ก.ถ.จังหวัด ในระดับจังหวัดก็ตาม แต่สำหรับหน่วยปฏิบัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม จำเป็น ตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม

**2.3 มีการแบ่งแยกอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นลำดับไม่ว่าจะเป็นอำนาจเฉพาะของผู้บริหารท้องถิ่น (นายกอปท.) หรืออำนาจร่วมของผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง**

โดยในร่างมาตรา 51 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง การโอน การรับโอน การสอบสวน การลงโทษทางวินัยและการให้ออกจากราชการ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับ

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของข้าราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการย้าย การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

(1) ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามัญตำแหน่ง ประเภทบริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามัญตำแหน่ง ประเภทบริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งประเภท อำนวยการท้องถิ่น และตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญขึ้นไป ทั้งนี้ ตามที่ปลัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ

(3) ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญขึ้นไป ทั้งนี้ ตามที่ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ

(4) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งตาม (1) (2) และ (3)

กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับการเสนอของปลัดองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตาม (2) และ (3) ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอให้ อ.ก.ถ.จังหวัดเป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ โดยให้ ชี้แจงเหตุผลประกอบความเห็นที่ไม่เห็นด้วยนั้น เมื่อ อ.ก.ถ. จังหวัดพิจารณามีมติเป็นประการ ใดให้ปฏิบัติไปตามนั้น

การออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ โอนและการให้ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.ถ. จังหวัด ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ก.ถ. ประกาศกำหนด

ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคท้าย กำหนดให้ตั้งแต่การสรรหาการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้ายจนถึงการให้ความดีความชอบนั้น ไปกระจุกที่บุคคลเดียวคือผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งทำให้สามารถใช้ อำนาจได้ตามอำเภอใจส่งผลให้การได้นาย ก.หรือนาย ข. เข้าสู่ตำแหน่ง หรือการ โยกย้าย นาย ก. หรือ นาย ข. เกิดความไม่เป็นธรรม

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า จากหลักการใหม่ข้างต้น นายกอปท. เป็นผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชา ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนผู้อำนวยการข้าราชการระดับอื่นรวมถึงบุคลากรทาง การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องเป็นไปตามที่ปลัดอปท.เสนอ ตรงจุดนี้ก็ถือว่าเป็นการ

แบ่งมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่จะแก้ปัญหาได้หลายประการเพราะที่ผ่านมามีอำนาจในการบริหารบุคคลท้องถิ่นอยู่ที่ นายกอบปท. เพียงผู้เดียว

**กล่าวโดยสรุป** จากการเปรียบเทียบระหว่างร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... มีการแก้ไขเรื่องดังกล่าวโดยในร่างมาตรา 51 กำหนดให้ นายกอบปท. เป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาปลัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นส่วนผู้อำนวยการข้าราชการระดับอื่นรวมถึงบุคลากรทางการศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องเป็นไปตามที่ปลัดอปท. เสนอ ซึ่งจะทำได้จะทำให้สามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นได้ เป็นการสร้างความมั่นใจให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง



## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นับว่าเป็นกระบวนการหรือเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการขับเคลื่อนให้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยพัฒนากลายเป็นหน่วยองค์กรปกครองหลักที่สำคัญที่มีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่หรือชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะบังเกิดผลดีต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในที่สุด

#### 1. บทสรุป

จากผลของการศึกษาถึงสภาพการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นจึงเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันต้องประสบปัญหาและมีอุปสรรคบางประการทั้งในแง่ของโครงสร้างระบบการบริหารและในแง่ของกระบวนการภายในปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อศักยภาพ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในท้ายที่สุดแล้วก็จะส่งผลไปยังการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเองจากเหตุผลดังกล่าว จึงนำไปสู่การศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา และพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น

การพิจารณาเพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้นมีหลักการสำคัญซึ่งจะต้องยึดถือเป็นกรอบแนวทางหลักๆ ก็คือ

**ประการที่หนึ่ง** การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามกรอบ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ประกอบกับมาตรา 288 บัญญัติให้การแต่งตั้งและการให้พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการ และเหมาะสมของแต่ละ

ท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

**ประการที่สอง** การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับทิศทางของหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและเป็นการส่งเสริมระบบคุณธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ซึ่งกระบวนการกระจายอำนาจของประเทศไทยได้รับการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยมีหมวดที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะอย่างที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนโดยมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ประการที่สาม** ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นระบบที่สามารถได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจต่างๆที่มีการถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยกรอบความคิดทั้งสามประการดังกล่าว จึงกล่าวสรุปได้ว่า ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีลักษณะที่มุ่งไปในทิศทางของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระในการทำกิจกรรมต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถเดินไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญโดยจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ และประการสำคัญที่สุดระบบและกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องมีประสิทธิภาพดำรงอยู่ภายใต้ระบบคุณธรรมและจะต้องมีหลักความมั่นคงในการทำงานให้กับบุคลากรภายใต้เงื่อนไขที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็จะต้องมีศักยภาพในการทำงานอีกด้วย

จากหลักการดังกล่าวในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าระบบของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้นอำนาจการจัดการบุคลากรควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามได้สภาพเงื่อนไขของโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีระดับหรือขีดความสามารถและศักยภาพที่แตกต่างกันเป็นอย่างมากอันส่งผลให้เกิดปัญหาในแง่ของความลักลั่นได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพนักงานท้องถิ่นแต่ละประเภทแตกต่างกันของมาตรฐานการบริหารงานบุคลากรดังนั้นจึงควรที่จะต้องมียุทธศาสตร์กลางที่ทำหน้าที่ในการสร้างแบบแผนมาตรฐานของการบริหารบุคลากรโดยหน้าที่หลักขององค์กรนี้ต้องไม่ใช่การออกกฎระเบียบกฎเกณฑ์มาควบคุม ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระหากแต่องค์กรนี้จะต้องทำหน้าที่ในการสร้างมาตรฐานเพื่อให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าปัจจุบัน โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 3 ระดับอันประกอบด้วยคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.), คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ซึ่งมีอยู่จำนวน 3 คณะ ได้แก่คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลและคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลและคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลและคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดซึ่งแบ่งออกเป็น 3 คณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการกลางอย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้มีสภาพหรือลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นกลไกที่เข้มแข็งเพียงพอสำหรับการบริหารงานได้ อันสืบเนื่องมาจากสาเหตุบางประการอาทิการมีองค์กรบริหารงานที่มากเกินไปส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ความแตกต่างหลากหลายในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทซึ่งส่งผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้อง พอที่จะสรุปได้ ดังนี้

1. ปัญหาการบังคับใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
  - 1.1 ความซ้ำซ้อน
  - 1.2 ความไม่เหมาะสมของหลักเกณฑ์กลาง
2. ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของการบริหารงานและความจำเป็นที่ต้องมีหลักเกณฑ์กลาง
3. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำ และปัญหาการขาดความเข้าใจในบทบาทขององค์กร

สภาพปัญหาต่างๆที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ส่งผลกระทบให้ระบบสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบมีความลักลั่นได้เปรียบหรือเสียเปรียบแตกต่างกันไป

อย่างไรก็ดี มีแนวคิดที่จะปฏิรูปกฎหมายด้านการบริหารงานบุคคล ดังร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ซึ่งมีหลักการที่เปลี่ยนแปลงใหม่ดังนี้

1. ด้าน โครงสร้างคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเอกภาพและมาตรฐานเดียวกัน

1.1 มีการยุบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.)

และคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด) ให้เหลือเพียงคณะเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

ก.ถ. มีองค์ประกอบเป็นไตรภาคีใน 3 สัดส่วน ประกอบด้วย ผู้แทนจากรัฐราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น) ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน

1.2 เสริมสร้างการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด เรียกว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อ.ก.ถ.จังหวัด) เพื่อให้ทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับที่ ก.ถ. กำหนด ทั้งนี้ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ ก.ถ. มอบหมายและเป็นหน่วยงานหลักในการกลั่นกรอง กำกับดูแล การให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัด ตลอดจนให้คำแนะนำกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด สำหรับองค์ประกอบของ อ.ก.ถ. จังหวัด มีลักษณะเป็นไตรภาคีใน 3 สัดส่วน เช่นเดียวกับ ก.ถ. โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทั้งนี้ ให้มีสำนักงาน อ.ก.ถ.จังหวัด โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีการกำหนดให้มี ก.ถ.ในระดับส่วนกลาง และ อ.ก.ถ.จังหวัดในระดับจังหวัดก็ตาม แต่สำหรับหน่วยปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสมจำเป็น ตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม

## 2. ด้านระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.1 การจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของท้องถิ่นและของรัฐ ความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า และต้องส่งเสริมสนับสนุน และกำกับดูแลให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยคำนึงถึงระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

(1) การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการส่วนท้องถิ่นและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และของรัฐ โดยไม่เลือกปฏิบัติ



การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องนั้นๆ จะกระทำมิได้

(2) การพัฒนาข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความเสมอภาค ความทั่วถึง ความคุ้มค่า ให้เกิดความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงานศักยภาพ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามิได้

(4) การย้าย การโอน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือการ โอนข้าราชการอื่นมาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(6) การมอบหมายภาระงานให้เหมาะสมกับลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อให้มีคุณภาพเกิดความคุ้มค่า มีผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของท้องถิ่นและของรัฐ

(7) การบริหารงานบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

2.2 การสรรหาด้วยวิธีการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น การสอบคัดเลือกและคัดเลือกตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่นและประเภทบริหารท้องถิ่น ให้ดำเนินการ โดย ก.ถ. เพื่อให้มีมาตรฐานการสรรหาข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ อีกทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริต การเรียกรับผลประโยชน์และระบบอุปถัมภ์

### 3. ด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น

กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น (ก.พ.ถ.) ซึ่งเป็นองค์กรลักษณะกึ่งตุลาการ ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ คຸ້ມครองระบบคุณธรรม ตลอดจนสอดส่อง การออกกฎ ประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ของ ก.ถ. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการและระบบคุณธรรม โดยทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองระบบ คุณธรรมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

ก.พ.ถ. มีองค์คณะจำนวน 7 คน คณะกรรมการคัดเลือกมีประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ใน ก.ถ. 1 คน และเลขานุการ ก.พ.ถ. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว

สำนักงาน ก.พ.ถ. ตั้งอยู่ในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการและติดตามประเมินผลของ ก.พ.ถ. โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการ ก.พ.ถ.

#### 4. ด้านประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

4.1 กำหนดมาตรฐานในการกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท

4.2 ควบคุมภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยเงินเดือนค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลูกจ้าง แลพนักงานจ้าง ที่จ่ายจากเงินรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดที่นำมาตราเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดที่จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่ได้

4.3 เสริมสร้างประสิทธิภาพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันเป็นเวลาครบสี่ปีให้สับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เว้นแต่กรณีเหตุความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของทางราชการที่จะให้ผู้นั้นอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเดิมต่อไปได้

4.4 กำหนดให้มีการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

4.5 กรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทางราชการหรือในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนในเขตพื้นที่ให้ ก.ถ.มีอำนาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการ โอน (ย้าย) สับเปลี่ยนข้าราชการส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

#### 5. ด้านการสร้างคุณภาพการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กำหนดความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้

1. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น(ตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)
2. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น หรือเชี่ยวชาญทางวิชาการขึ้นไป ตามที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ
3. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาหรือตำแหน่งที่มีวิทยฐานะเชี่ยวชาญขึ้นไปตามที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ
4. ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอื่น นอกจาก ข้อ 1-3

#### 6. ด้านสิทธิประโยชน์และหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้ในกฎหมาย

บัญญัติมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งเดิมกำหนดไว้ในประกาศ กฎ ระเบียบ ได้แก่ การกำหนดตำแหน่ง การได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุและแต่งตั้ง สิทธิ สวัสดิการ ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น วินัยและการรักษา วินัย การดำเนินการทางวินัยการดำเนินการทางวินัยที่มีการกระทำผิดร่วมกัน การออกจากราชการ การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ การพิทักษ์ระบบคุณธรรม การเพิ่มพูนประสิทธิภาพข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับ ก.พ. และกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้มีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการกรุงเทพมหานครไปแล้ว

#### 7. ด้านคุณสมบัติและวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กำหนดแนวทางการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. และ อ.ก.ถ.จังหวัด โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะโดยจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านใดด้านหนึ่งใน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการศึกษา ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(1) การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ.ให้มีการประกาศรับสมัครคัดเลือก โดยต้องมีจำนวนผู้สมัครรวมแล้วไม่น้อยกว่าสองเท่าของจำนวนที่กำหนดหรือจำนวนที่ว่าง เพื่อให้

ก.ถ. คัดให้เหลือจำนวนสองเท่า แล้วเสนอรายชื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคัดเลือกให้เหลือจำนวนที่กำหนดหรือจำนวนที่ว่างและเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

(2) การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.ถ.จังหวัด ให้มีการประกาศรับสมัครคัดเลือก โดยต้องมีจำนวนผู้สมัครรวมแล้วไม่น้อยกว่าสองเท่าของจำนวนที่กำหนดหรือจำนวนที่ว่าง เพื่อให้ อ.ก.ถ.จังหวัดคัดเลือกให้เหลือจำนวนสองเท่า แล้วเสนอรายชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกและแต่งตั้งให้เหลือจำนวนที่กำหนดหรือจำนวนที่

ทั้งนี้ เพื่อให้ได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงจากการเมืองในระดับต่างๆ และให้ได้บุคคลที่มีองค์ความรู้ในการขับเคลื่อนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น มีปัญหาด้านโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และไม่มีหลักประกันต่อข้าราชการท้องถิ่นอย่างเพียงพอ จึงเห็นควรเสนอแนะในการแก้ปัญหา ดังนี้

### 2.1 โครงสร้างคณะกรรมการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

#### 2.1.1 คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ (ก.ถ., ก.กลาง)

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการ และความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน โดยที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน หากพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์กรการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดผู้ใดจะละเมิดมิได้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าโครงสร้างขององค์กรทั้ง 3 ระดับมีลักษณะที่ซับซ้อนและผิดประหลาดอยู่ในบางประการทั้งในแง่ของการซับซ้อนของอำนาจหน้าที่ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงกรอบของรัฐธรรมนูญหลักของการกระจายอำนาจ รวมตลอดถึงการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรที่เข้มแข็ง มีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า โครงสร้างของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงควรแบ่งออกเป็นเพียง 2 ระดับ

เท่านั้น ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) รวมกันเป็นคณะกรรมการชุดเดียวจะใช้ชื่ออะไรก็ตามแต่การปรับโครงสร้างนี้มุ่งให้เกิดขึ้นขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลที่น้อยลงเพื่อมิให้เกิดความซับซ้อนในเรื่องการกำหนดมาตรฐาน ซึ่งในปัจจุบันมีปัญหาว่าคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ก็เป็นองค์กรมาตรฐาน คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ก็เป็นองค์กรมาตรฐาน ในส่วนของ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ระดับจังหวัด) ซึ่งเป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ก็ยังคงให้มีเหมือนเดิม เพียงแต่ให้มีการยุบรวม 3 องค์กร ให้เป็นองค์กรเดียวก็จะเป็นการทำให้หลักเกณฑ์ที่ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกันมีความเป็นมาตรฐานเดียวกันมากยิ่งขึ้นอันจะส่งผลให้ปัญหาในทางการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้น อาทิ การโยกย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกระทำได้ง่ายยิ่งขึ้น ในส่วนของคุณสมบัติของคณะกรรมการ องค์กรประกอบของคณะกรรมการ ก.ถ. ตามมาตรา 30(4) ซึ่งกำหนดให้มีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการฯ เมื่อพิจารณาจากมาตรา 30(4) ดังกล่าวพบว่ากฎหมายกำหนดให้มีตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่มีตัวแทนของพนักงานส่วนท้องถิ่นเลยจึงทำให้เกิดปัญหาในแง่ที่ว่าคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ปราศจากเสียงซึ่งเป็นตัวแทนของพนักงานซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงต่อมติหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกไป เป็นต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอให้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย กำหนดให้มีตัวแทนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับชาติ คือคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

ในขณะนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีมติเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 ตามที่คณะกรรมการการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้มีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของคณะกรรมการขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันมีความเป็นเอกภาพ ให้มีการยุบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่กำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และได้ระบุให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเพียงคณะเดียว หรือที่เรียกว่า “ก.เดียว” เพื่อลดปัญหาความซับซ้อนไม่เป็นเอกภาพไม่เป็นมาตรฐานมีความแตกต่างในแต่ละ ก.กลาง และ ก.จังหวัดได้แก้ไขและระบุไว้ในร่างฉบับนี้แล้ว ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... การยุบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ

บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงคนเดียว เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” ซึ่งการจัดโครงสร้างลักษณะดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า จะช่วยในการแก้ปัญหาความซับซ้อนทางด้านอำนาจหน้าที่ระหว่าง ก.ถ. กับ ก.กลางในปัจจุบัน ทำให้ปัญหาการออกมาตรฐานกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมาบังคับใช้กับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ให้เกิดความสับสน มีความเป็นเอกภาพยิ่งขึ้นมีมาตรฐานเดียวกันในการบังคับใช้มาตรฐานกลาง เพราะมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงคนเดียว โดยผ่านการใช้อำนาจโดยคณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด (อ.ก.ถ.จังหวัด) ตลอดจนแก้ปัญหาในการใช้ดุลพินิจและการบังคับใช้แนวทางในการปฏิบัติของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด(ก.ระดับจังหวัดในปัจจุบัน) ต่อข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อทำให้เกิดการคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งในบางกรณีเกิดปัญหาจากการทำหน้าที่โดยอาศัย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด(ก.ระดับจังหวัดในปัจจุบัน)ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เกิดปัญหาในเรื่องมาตรฐานของหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติเนื่องจากในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้มาตรฐานของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น(ก.กลางในปัจจุบัน)เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีคณะกรรมการกลางของตนเอง ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการตัดสินใจเกี่ยวกับการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ มีความแตกต่างกันในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... จึงกำหนดการสร้างหลักประกันความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสริมสร้างระบบคุณธรรมให้เข้มแข็ง จึงกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม เช่นเดียวกับ สำนักงาน ก.พ. และกรุงเทพมหานคร โดยเรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมบุคคลส่วนท้องถิ่น และเรียกโดยย่อว่า ก.พ.ถ.(ร่างมาตรา 119) ซึ่งเป็นองค์กรลักษณะกึ่งตุลาการ ที่มีอำนาจวินิจฉัยการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ การคุ้มครองระบบคุณธรรม ตลอดจนออกกฎประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ เสนอแนะต่อ ก.ถ. เพื่อให้ ก.ถ. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบาย กฎ ประกาศ ระเบียบ มาตรฐาน หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข หรือมติในการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การบัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น(ก.พ.ถ.) ถือเป็นกลไกใหม่ สำหรับรับประกันความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... ร่างมาตรา 17 มีองค์ประกอบเป็นไตรภาคีใน 3 สัดส่วน ประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น) ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน จะเห็นได้ว่าได้กำหนดให้มีผู้แทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบและมีส่วนได้ส่วนเสียจากการกำหนดนโยบาย มาตรการ และวิธีการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลโดยตรง เป็นการแก้ปัญหาการขาดการถ่วงดุลและการเป็นผู้แทนสิทธิประโยชน์ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสัดส่วนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่นเท่ากับผู้แทนข้าราชการ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก พึงที่จะให้มีตัวแทนที่มีจำนวนเหมาะสม ที่จะดูแลรับฟังปัญหาต่างๆของข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งลูกจ้าง และพนักงานจ้างได้อย่างทั่วถึง

### **2.1.2 คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จ.จ., ก.ท.จ. และ ก.อบต.)**

ในประเทศไทยประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็นหลายรูปแบบ และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทเหล่านั้นต่างก็มีศักยภาพในการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากในอีกประการหนึ่ง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องคงระบบการบริหารงานบุคคลที่มีองค์กรการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเอาไว้ เพื่อช่วยดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลขนาดกลางเทศบาลขนาดเล็กและองค์การบริหารส่วนตำบล) ที่ความสามารถและศักยภาพในการบริหารจัดการต่างๆยังไม่พร้อม

จากผลของการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดในปัจจุบันซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น 3 ส่วนคือ ก.จ.จ. ก.ท.จ. และ ก.อบต.จังหวัด ผู้ศึกษามีความเห็นว่า ควรมีการยุบรวมทั้ง 3 องค์กรเข้าไว้ด้วยกันทั้งนี้สืบเนื่องจากเหตุผลหลายประการ ได้แก่ เพื่อแก้ปัญหาค่าความลึกลับแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน เพราะปัจจุบันกฎเกณฑ์มาตรฐานต่างๆที่มีความแตกต่างกันมักส่งผลกระทบต่อระบบการโอนย้ายทำให้ไม่ก่อให้เกิดความสิ้นไหลไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลก่อให้เกิดปัญหาในด้านขวัญกำลังใจและประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน ดังนั้นการยุบรวมจึงอาจจะสามารถแก้ปัญหาในแง่ของความลึกลับในการบริหารงานบุคคลและการโอนย้ายระหว่างประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย

ในขณะนี้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดในระดับจังหวัดให้มือนุกรรมการของ ก.ถ. เรียกว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ถ.จังหวัด” ซึ่งเป็นการยุบรวม 3 องค์กรในระดับให้เป็นองค์กรเดียว ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นการแก้ปัญหาความซับซ้อน และการใช้หลักเกณฑ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกันมีความเป็นมาตรฐานเดียวกันมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้ปัญหาในทางการบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้น อาทิ การโยกย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกันกระทำได้ง่ายยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์ หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับที่ ก.ถ. กำหนด สำหรับองค์ประกอบของ อ.ก.ถ.จังหวัด มีลักษณะเป็นไตรภาคีใน 3 สัดส่วน เช่นเดียวกับ ก.ถ. โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้ศึกษาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้วางหลักการ โครงสร้าง และกลไกเพื่อสร้างความสมดุลของอำนาจในการบริหารทรัพยากรบุคคลได้สำเร็จในระดับหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะได้มีการกำหนดให้ ก.ถ.ในระดับส่วนกลาง และ อ.ก.ถ.จังหวัด ในระดับจังหวัดก็ตาม แต่สำหรับหน่วยปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม จำเป็น ตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม

## 2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการท้องถิ่น

ปัญหานี้ต่อเนื่องมาจากการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการบริหารงานบุคคลผิดส่งผลให้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคท้ายตั้งแต่การสรรหาการบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายจนถึงการให้ความดีความชอบนั้น เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งการแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น แม้หลักการนี้จะเป็นเรื่องที่ประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสในการคัดเลือกบุคลากรของตนก็ตาม แต่ในทางกลับกันได้ส่งผลกระทบหลายประการต่อระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กล่าวคือผู้บริหาร หรือนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งไม่เข้าใจบทบาทขององค์กรทำให้เกิดความสับสนและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ขาดประสิทธิภาพ พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำมักจะเกิดจากใช้อำนาจตามอำเภอใจเพราะคิดว่าตัวเองมีอำนาจตามกฎหมายเป็น



ผู้บังคับบัญชาสูงสุดจะทำอะไรก็ได้ รวมทั้งไม่เข้าใจในเรื่องงาน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงาน บริหารคน หรือบริหารเงิน ขาดความรู้ด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่อง ความขัดแย้งระหว่างตัวนายกับข้าราชการประจำ อย่างเช่น การดำเนินการทางวินัยหรือการ โยกย้าย นาย ก. หรือ นาย ข. ไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องการใช้ดุลพินิจของนาย ก. ทำให้มีการ ฟ้องเพื่อขอความเป็นธรรมต่อศาลปกครองหลายที่ ซึ่งในปัจจุบันนี้ปัญหาด้านความเสื่อมคุณธรรม จริยธรรมในสังคมเริ่มเป็นปัญหาที่ถูกกล่าวถึง โดยเฉพาะคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง แม้ว่าจะมีกฎหมายเป็นกลไกสำคัญที่จะให้สังคมอยู่ร่วมกันโดยสันติก็ตาม แต่ตัว กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการที่จะให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขได้ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร จึงต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่ ภายใต้อำนาจจริยธรรมและศีลธรรมด้วย ซึ่งหลักการนี้จะเป็นเครื่องคอยชี้แนวทางเพื่อการประพฤติ ปฏิบัติและเป็นมาตรฐานความถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือ ผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ต้องตกอยู่ ภายใต้อำนาจจริยธรรมทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับจริยธรรมทางสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้การกระทำ บางอย่างของนักการเมือง แม้จะไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายบ้านเมือง แต่ก็อาจขัดต่อจริยธรรม ทางการเมือง เพราะการกระทำที่ไม่เหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเอง ผู้ศึกษาเสนอ แนวทางแก้ไข ดังนี้

2.2.1 ให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลในการ กำหนดตำแหน่ง การยกเลิกตำแหน่ง การบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเป็นการแก้ไขในระยะยาว แต่ต้องให้ หลักการกระจายอำนาจเข้มแข็งก่อน เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองโดยคำนึงถึงการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแบบ เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น ในกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการทำให้การบริหารงานของฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระจากกันมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคล แต่ถึง อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงที่เสนอดังกล่าวซึ่งก็ไม่ใช่การรับประกันได้ว่าจะทำให้ฝ่ายสภานั้น เข้มแข็งจริงหรือไม่

2.2.2 ลดบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น คือ ควรมีการกระจายอำนาจในการ บริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อย่างเช่น การให้ความดีความชอบ คือ ควรที่จะ กระจายอำนาจในการเสนอให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการในองค์กรนั้นด้วย แทนการให้อำนาจ แก่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองเพียงอย่างเดียว เพื่อการถ่วงดุลอำนาจกัน และเพื่อให้การบริหารงาน บุคคลเป็นธรรมและป้องกันระบบการเมืองให้มีคุณธรรม เป็นการลดบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น ได้ในระดับหนึ่ง

ในขณะนี้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีมติเห็นชอบผ่านร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2559 ตามที่คณะกรรมการการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้มีการปรับปรุงแก้ไขมีการแบ่งแยกอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นลำดับไม่ว่าจะเป็นอำนาจเฉพาะของผู้บริหารท้องถิ่น (นายก อบท.) หรืออำนาจร่วมของผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถถ่วงดุลการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่นว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง โดยระบุให้ นายก อบท. เป็นผู้ มีอำนาจบังคับบัญชาปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนผู้อำนวยการข้าราชการระดับอื่นรวมไปถึงบุคลากรทางการศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องเป็นไปตามที่ปลัด อบท.เสนอ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การปรับปรุงแก้ไข มีการแบ่งแยกอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ระบุไว้ในร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวแล้ว ถือว่าเป็นการแบ่งมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่จะแก้ปัญหาได้หลายประการเพราะที่ผ่านมาอำนาจในการบริหารบุคคลท้องถิ่นอยู่ที่นายก อบท. เพียงผู้เดียว





บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. (2545). *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการวิจัยร่วมกันระหว่างไทยและญี่ปุ่น เรื่อง การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2554). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะวิจัยสถาบันวิจัยและพัฒนา. (2546). *ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นปี 2546*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สถาบันวิจัยและพัฒนา.
- จรรยาสุกใส. (2540). *แนวทางการสร้างความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- จุมพล หนิมพาณิช. (2530). “การสรรหาและการเลือก” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช.
- ชูป กาญจนประกร. (2530). “รัฐประศาสนศาสตร์” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาชิราช.
- ชูศักดิ์เที่ยงตรง. (2519). *การบริหารบุคคลในภาครัฐกิจ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ณัฐธิดา บุญธรรม. (2556). *ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2536). *องค์กรและการปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2542). *การบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่องภารกิจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์.(2547).*สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์.(2558). “การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น” คั่นคืน 15 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php?title>
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546).*ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่น ไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546).*รายงานการวิจัยการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*.กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทวัฒน์บรรมานันท์. (2547).*การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*.กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นันทวัฒน์บรรมานันท์. (2553).*กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นันทวัฒน์บรรมานันท์. (2544).*การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น คั่นคืน 10 ตุลาคม 2558. จาก<http://www.thailocalmeet.com/index.php?topic=6559.0;wap2>.
- บุญศรี ยี่หะ.(2550).*การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประธาน คงฤทธิศึกษากร.(2534).*การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ:สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2542).*การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2542).*การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยฟิลิปปินส์ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนัก ก.พ.
- ปราโมท ประจันปัจฉิม.(2549). “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส” *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*32, 1 (มกราคม-เมษายน 2549) : 44 - 63
- พรชัยศรีมิแพทย์. (2535).*กฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- มรุต วันทนากร.(2549).*การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงกับเทศบาลไทยบทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- ยุวดี ศรีธรรมรัฐ.(2526).*การบริหารบุคคลในภาครัฐกิจ*. กรุงเทพฯ:คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- รายงานสรุปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น. (2549). สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ... ค.ศ. 26 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.thailocalgov2013.com/law.php?id=1794>
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2537). “การกระจายอำนาจและการจัดการบริหารท้องถิ่น” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 37, 2 (ธันวาคม 2537).
- วิชุกร นาคชน. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2548). ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศไทย. กรุงเทพฯ: จริยนิติทวงศ์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2550). ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบและความเป็นไปได้. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2550). ร่วมคิดร่วมปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2551). แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: อักษร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- สมพงษ์ เกษมสัน. (2526). การบริหารแผนใหม่. พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- สมพงษ์ เกษมสัน. (2526). การบริหารงานบุคคลแผนใหม่. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- สมาน รังสิโยกุลญ์. (2543). การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2558). ค.ศ. 25 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.local.moi.go.th/ture.doc>
- สุกิจ จุลนันท์. (2514). การบริหารงานบุคคลแผนใหม่. กรุงเทพฯ: ทำเนียบนายกรัฐมนตรี เสนาะติเยว้และคณะ. (2525). การบริหารงานบุคคล. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมรรักษ์าศิตย์. (25220). “การบริหารงานบุคคลห้าสิบปีแห่งการถอยหน้าถอยหลัง”. วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, 19, 2, (เมษายน 2522).
- อุดม ทุมโฆสิต. (2551). รายงานการวิจัยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อุดม ทุมโฆสิต. (ม.ป.ป.).การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว.

กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต  
พัฒนบริหารศาสตร์.

อุทัย หิรัญโต. (2531).การบริหารงานบุคคล.กรุงเทพฯ: โอเนเดียนสโตร์.





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ศูนย์วิจัยการบรรณารักษ์



**ข้อเสนอแนะและแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการฯ (ก.ระดับจังหวัด) จากการ  
สัมภาษณ์ ในประเด็นคำถามท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล  
ส่วนท้องถิ่น และความซับซ้อนขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**

**1. พ.จ.ต.ลำเนียง หวังเจริญ(เลขานุการ ก.เทศบาล จังหวัดกาฬสินธุ์)**

ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้ผู้บริหารมีอำนาจในการบริหารงานภายใต้ความเห็นชอบของ ก.ระดับจังหวัด ปัญหาก็คือ นายกฯที่เข้ามาบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ไม่รู้ระเบียบกฎหมายเท่าที่ควร จึงทำให้มีปัญหาในเรื่องความขัดแย้งระหว่างตัวนายกฯ กับข้าราชการ โดยเฉพาะกับปลัดและพนักงานผู้ปฏิบัติ เพราะนายกฯ คิดว่า ตัวเองมีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดแล้วจะทำอะไรก็ได้ เพราะคิดว่า เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดแล้ว ซึ่งจริงๆ แล้วมันไม่ใช่ เพราะยังมีขั้นตอนต่างๆ ตามกฎหมาย ซึ่งมากกว่านั้น แต่ผู้บริหารมักจะดูมาตราเดียว ที่ว่า นายกฯมีอำนาจในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน นายกฯมีอำนาจในการเลื่อนระดับ แต่ลืมว่าขั้นตอนในการเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนระดับนั้นมันจะต้องมีการประเมินจากผู้บังคับบัญชาระดับต้นก่อน ซึ่งตอนนี้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของ ก.จังหวัดกาฬสินธุ์ มีปัญหา มีความขัดแย้งเรื่องนี้ นายกฯใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่สนใจว่าจะแนบประเมินเป็นอย่างไร จึงถูกฟ้องในหลายที่ในศาลปกครอง คือ ผู้บริหารไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร โดยยึดแค่ระเบียบตัวเดียวก็คือ พ.ร.บ. แต่ลืมดูว่าภายใต้ พ.ร.บ. นั้นก็ยังมีประกาศหลักเกณฑ์ เงื่อนไขของ ก.จังหวัดที่ประกาศออกมากำหนดให้แต่เรื่องเฉพาะ

ในส่วนเรื่องของความซับซ้อนนั้น ก่อนอื่นต้องบอกก่อนว่าการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดองค์กรไว้ถึง 3 ระดับ คือ องค์กรที่ 1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย (ก.ถ.) มีหน้าที่ออกหลักเกณฑ์กลาง ขึ้นมาบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบทั่วประเทศ ส่วนองค์กรที่ 2 ก็คือ ก.กลาง มีอยู่ 3 ก.ด้วยกันนั้นก็คือ ก.จ., ก.ท., ก.อบต. ก.กลาง เมื่อ ก.ถ. ออกระเบียบมาบังคับใช้แล้วท้องถิ่นก็ยังใช้ไม่ได้ยังต้องมาออกเป็นประกาศของ ก.กลาง ก่อน ซึ่งแยกออกเป็น 3 องค์กร ดังที่ได้บอกไป ก.กลางมีหน้าที่ ในการออกประกาศ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ทั่วไป มาบังคับใช้ แต่ท้องถิ่นยังใช้ไม่ได้ถ้ายังไม่ออกเป็นประกาศ หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ของ ก.ระดับจังหวัด ซึ่ง ก.ระดับจังหวัด มี 3 องค์กรอีกเช่นเดียวกัน นั่นก็คือ ก.จ.จ. , ก.ท.จ. , ก.อบต. ก็จะต้องมาออกประกาศหลักเกณฑ์ เงื่อนไข

บังคับใช้ภายในจังหวัด นั้นๆ ของท้องถิ่นของตนเองอีก ซึ่งก็จะมีปัญหาหลายๆ จังหวัด ประกาศหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่างๆ ที่ ก.ระดับจังหวัดประกาศใช้นั้น บางครั้งไม่สอดคล้องกัน บางจังหวัดบอกว่าประกาศนี้ผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนที่แล้ว แต่ของจังหวัดเราก็ยังไม่ได้เอาเข้าที่ประชุม ก็เลยบังคับใช้ไม่พร้อมกัน ทำให้เกิดปัญหา อย่างเช่น การเลื่อนระดับ การโอนย้าย มันทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบขึ้น จังหวัดอื่นประกาศใช้แล้ว แต่ของจังหวัดเราก็ยังไม่ได้ประกาศใช้อย่างนี้เป็นต้น มันก็เลยมีปัญหา ถ้ามว่า องค์กรการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซับซ้อนกันใหม่ คำตอบคือ ซับซ้อนกันมาก ทำให้การทำงานมีปัญหา ยิ่งเทศบาล กับ อบต. เป็นองค์กรที่อยู่ในจังหวัดเหมือนกัน บางประกาศของหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ใช้ไม่เหมือนกัน อย่างเช่น พนักงานเทศบาลจะโอนย้ายมาอยู่ที่ อบต. ถ้าเป็นตำแหน่งทางบริหารก็มาด้วยกันไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหา ถ้ามีหลาย ก. หลายๆ องค์กรแบบนี้ ซึ่งผมก็เห็นด้วยที่จะให้มีการยุบรวม ก.ระดับจังหวัด 3 ก. ให้เหลือ ก.เดียว ซึ่งขณะนี้ปัญหาการบริหารงานบุคคลมีปัญหาตรงที่ว่า ก.ธ. สังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ก.กลาง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นเลขานุการพอมาเป็น ก.ระดับจังหวัด สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นเลขานุการ ในขณะที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ก.จ.จ. ให้ทางองค์กรบริหารส่วนจังหวัดตัวเองเป็นเลขานุการเหมือนกับว่าทำงานให้กับตัวเอง ถึงแม้จะมีคณะกรรมการก็ตาม แต่คณะกรรมการก็ทำอะไรได้ไม่มาก เพราะว่าคนที่เป็นเลขานุการเขาก็จะเสนอเป็นไปตามระเบียบกฎหมายของเขา คณะกรรมการที่เข้ามาร่วมเป็นกรรมการไม่มีอำนาจที่จะไปท้วงติง ถ้าประกาศหลักเกณฑ์มากำหนดไว้แบบนี้ก็เห็นชอบไปตามนี้ ทำอะไรไม่ได้ ก.เหมือนเป็นแค่มือให้ความเห็นชอบเฉยๆ ถ้าเห็นชอบผิดไปจากประกาศหลักเกณฑ์ ก. ก็จะผิดอีก ฉะนั้นมันก็เลยซับซ้อนไม่จำเป็นที่จะต้องม้องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเยอะ ในจังหวัดกาฬสินธุ์ เทศบาลในจังหวัดกาฬสินธุ์มี 79 แห่ง อบต. มี 77 แห่ง แต่ อบต. ในขณะที่มีจำนวนน้อยแต่กลับมีคณะกรรมการถึง 24 คน ในขณะที่ ก.ท.จ. มีคณะกรรมการเพียง 18 คน องค์กรมากแต่กลับมีกรรมการน้อย องค์กรเล็กแต่กลับมีกรรมการมาก

เห็นควรให้มี ก.กลาง แต่ยุบรวมเหลือ ก. เดียว ส่วน ก.ธ. ไม่ควรมี เพราะถึงแม้ ก.ธ. จะออกหลักเกณฑ์อะไรมา ถ้า ก.กลางไม่มาประกาศใช้ ก็ใช้ไม่ได้ ฉะนั้น องค์กรบริหารงานบุคคลเยอะมากเลย ก.กลาง ควรมีเพราะจะได้มากำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้แต่ละจังหวัดปฏิบัติให้เหมือนกัน มาตรฐานทั่วไป ก.กลางเป็นผู้กำหนด แต่กำหนดอยู่ภายใต้ มาตรฐานกลางแต่ไม่ควรมีมาตรฐานกลางควรมีเพียงแค่มารู้อยู่ที่ ก.กลาง เป็นผู้ออกหลักเกณฑ์ต่างๆ

ส่วนอำนาจตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนระดับ การโอนย้ายไปกระจุกตัวที่ผู้บริหาร (นายกฯ) ความเห็นส่วนตัวเห็นว่า ควรให้ปลัดเป็นผู้ดูแลพนักงานของตนเองแยกกัน ให้นายกฯ

เป็นผู้บังคับบัญชาเพียงแค่ปลัดก็พอ ในการประเมินต่างๆ อยากให้ทำเหมือนกับข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งรัฐมนตรีประเมินได้ระดับกระทรวงเท่านั้น ปลัดกระทรวงเป็นผู้มาประเมินพนักงานผู้ว่า รัฐมนตรีไม่ได้มาก้าวท่ายก็ยังสามารถทำได้ แล้วท้องถิ่นเราทำไมจะทำไมไม่ได้ ปลัดเทศบาล ปลัด อบต. ก็เหมือนกับปลัดกระทรวงของตนเอง ปลัดก็ดูแลไป ไม่เห็นด้วยกับการให้สภาท้องถิ่นเข้ามาถ่วงดุลอำนาจนายกฯในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพราะสภาผู้ระเบียบกฎหมายในการบริหารงานบุคคลมากน้อยแค่ไหน ระบบสภาท้องถิ่นเรายังไม่เข้มแข็งมันยังมีเรื่องของผลประโยชน์อยู่ อาจทำให้พนักงานราชการเสียหายไปมากกว่านี้

## 2. นายชาญยุทธ โคตรนนท์ (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก.อบต. จังหวัดกาฬสินธุ์)

พูดถึงเรื่องความซับซ้อนของ ก.ต่างๆ ก.ในระดับจังหวัดเองก็มีด้วยกัน 3 คณะด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น ก.อบจ., ก.เทศบาล, และ ก.อบต. ใน 3 คณะนี้ทำงานคนละตัวกัน แต่อยู่กรมเดียวกัน คือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน ก.ทั้ง 3 คณะ การวินิจฉัยเรื่องต่างๆก็ไม่เหมือนกัน บางที ก.เทศบาลก็บอกว่าทำไม ก.อบต.เรื่องเดียวกันลักษณะเดียวกันให้อนุมัติได้หรืออนุมัติไม่ได้ นี่คือปัญหาที่มันเกิดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกัน อย่างเช่นในการบริหารงานบุคคลทาง อบจ.สามารถมีตำแหน่งนี้ได้ เทศบาลก็มีได้ แต่อบต.ไม่ให้มี แต่ถ้าจะมีจะต้องทำเรื่องเป็นรายๆ ไป แล้วนำเสนอต่อประธาน ก.อบต.ก่อนจึงจะสามารถแต่งตั้งได้ หรือย้ายได้ ทำให้เกิดความสับสนให้กับท้องถิ่น เพราะว่าแต่ละที่พิจารณาโดยใช้ดุลพินิจของตนเอง ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากการพิจารณาที่ไม่เหมือนกันระหว่าง ก.เทศบาล และ ก.อบต. ทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ และในเรื่องแผนอัตรากำลังในการพิจารณาอนุมัติในเรื่องของตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น การเพิ่มตำแหน่ง ก.เทศบาล กับ ก.อบต. พิจารณาไม่เหมือนกัน ทั้งๆที่เป็นงานลักษณะเดียวกันตำแหน่งเดียวกัน อย่างนี้เป็นต้น นี่คือปัญหาความซับซ้อนของ ก.ระดับจังหวัด

อย่าง ก.กลาง ก็เช่นเดียวกัน เมื่อมีปัญหาในการพิจารณาของ ก.ระดับจังหวัดแล้วส่งเรื่องให้ ก.กลางพิจารณาวินิจฉัย อาจจะพิจารณาวินิจฉัย เหมือน หรือ ไม่เหมือน ก.ระดับจังหวัด แต่ส่วนใหญ่เกือบร้อยละ 90 ที่ ก.กลางวินิจฉัย เหมือน ก.ระดับจังหวัด เพราะ ก.ระดับจังหวัดก็วินิจฉัยได้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการซับซ้อนกันอย่างเห็นได้ชัดทั้งๆที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เหมือนกัน ถ้าจะให้ยุบ ก. ผมเห็นควรยุบ ก.กลาง ไม่ควรยุบ ก.ถ. เพราะเกิดความซับซ้อนดังได้กล่าวไว้ข้างต้น

### 3. นายสุพัฒน์ ภูนาคำ ปลัด อบต.หนองกุง(กรรมการผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ก.อบต. จังหวัดกาฬสินธุ์)

ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นผมเห็นว่ามีปัญหาฝ่ายการเมืองกับข้าราชการ ขัดแย้งกันการบริหารงานบุคคลมันก็สะดวก และในเรื่องการโอนย้ายเจ้าตัวก็ต้องยินยอมก่อน และนายกฯแห่งที่จะให้โอนย้ายก็ต้องยินยอม นายกฯแห่งที่จะรับโอนก็ต้องยินยอมรับโอนด้วย และข้าราชการที่จะโอนย้ายจะต้องสมัครใจด้วยไม่ใช่ถูกบังคับ จึงต้องมีทั้งยินดี ยินยอม และสมัครใจ นี่แหละคือปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และอีกเรื่องหนึ่งก็คือปัญหาเรื่องระบบคุณธรรม เรื่องระบบอุปถัมภ์ นี่คือนโยบายที่เห็นกันอยู่

ในเรื่องความซับซ้อนของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้น ผมคิดว่ามันขึ้นอยู่กับบริบทครับ ในจังหวัดกาฬสินธุ์เรามีท้องถิ่น 156 แห่ง ถ้าเอา ก. มารวมกัน เหลือ ก. เดียว การพิจารณาอะไรต่างๆมันก็จะซ้ำ เพราะว่าเรื่องมันเยอะ 156 แห่ง มีเรื่องเข้ามาทุกแห่งก็เลยเยอะ แต่ถ้าเราแยกกันเหมือนในตอนนี้นี้ก็ได้อยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นเทศบาลด้วยกันหมดทั้งจังหวัดกาฬสินธุ์แล้ว ให้เหลือ ก. เดียวอย่างนี้การพิจารณามันก็ง่าย แต่นี่มันมี ทั้ง อบจ., เทศบาล , อบต. มันต่างบริบทกันครับ แต่ถ้าพูดถึงข้อเสียของการมีหลาย ก. มันก็มีอยู่ คือ อย่างเช่นเรื่องเดียวกันแต่การพิจารณาลงมติอาจแตกต่างกันทั้งที่เป็นเรื่องเดียวกัน

ผมอยากให้มีการกรรมการในการถ่วงดุลอำนาจผู้บริหาร ในการเห็นชอบในเรื่องของการบรรจุแต่งตั้ง แล้วก็ให้นายกฯดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการก็อาจจะมีทั้งส่วนข้าราชการ มีนายอำเภอ มีผู้ทรงคุณวุฒิและทั้งภาคประชาชน เข้ามาเป็นคณะกรรมการก่อนที่ทำการบรรจุแต่งตั้งทั้งเรื่องการโอนย้าย จะได้มีการถ่วงดุลอำนาจของนายกฯท้องถิ่นได้ และผมก็เห็นด้วยกับการยุบรวม ก. กลางให้เหลือ ก. เดียว ส่วน ก. ระดับจังหวัดผมเห็นว่า มี 3 ก. เหมือนเดิมดีแล้วเพราะบริบทการทำงานต่างกันครับ

### 4. นายอัครนันท์ ปัญญาเจริญโรจน์ ประธานสภาฯ (กรรมการผู้แทนฝ่ายประธานสภาฯ ก.อบต. จังหวัดกาฬสินธุ์)

เริ่มต้นด้วยปัญหาการบริหารงานบุคคล เริ่มต้นด้วยปัญหาขั้นตอนในการจัดทำกรอบอัตรากำลัง เพราะผมเป็นอนุกรรมการพิจารณากรอบอัตรากำลังในการคิดสัดส่วนเปอร์เซ็นต์ อัตรากำลังเกิดความไม่ชัดเจนเริ่มต้นจากการทำร่างข้อบัญญัติเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลรากฐานที่เกี่ยวข้องจากคณะกรรมการพิจารณากรอบอัตรากำลังตำบลถึงคนเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ครบ คือ การทำข้อบัญญัติเกี่ยวกับงานบุคคลจะต้องเกี่ยวข้องกับฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร คือตรงนี้ไม่มี

ฝ่ายสภาเข้ามาเกี่ยวข้องเลย ในความคิดเห็นก่อนที่จะมีการส่ง ก. การโยกย้ายตำแหน่ง อยากให้มี การผ่านสภาเพราะสภาเป็นผู้พิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณน่าจะรู้เรื่องตรงนี้ด้วย พอมาเรื่อง บริหารงานบุคคลเรื่องมาใน ก.จังหวัด ปัญหาก็มีอยู่ว่าความขัดแย้งฝ่ายบริหารกับข้าราชการตรงนี้ เป็นปัญหาโลกแตกครับ ต้องยอมรับว่า อบต. , เทศบาลนี้ เป็นเรื่องที่มีหลายศาสตร์เข้ามาอยู่ ด้วยกัน อย่างแรกแนวคิดของแต่ละคนแตกต่างกัน อย่างเช่น ส่วนการศึกษาที่จบด้านการศึกษา มา ส่วนช่างก็จบด้านโยธามา ส่วนปลัดก็จบอีกอย่างหนึ่งมา เพราะฉะนั้นเมื่อมารวมกันในการ บริหารงานบุคคลเฉพาะอย่างนี้มันก็ยากแล้วยังมาเจอฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง มุมคิดตรงนี้ มันจะเกิดความขัดแย้งกันเกิดขึ้น เรื่องการบริหารงานบุคคลที่เราดูแลอยู่ในขณะนี้มันก็จะ มีเรื่อง ของความขัดแย้งพอเกิดปัญหาปุ๊บ ก.จังหวัดก็หาทางแก้ปัญหาความขัดแย้งมันอาจจะลำบากในการ แก้ไขแต่มันต้องใช้ศาสตร์พูดคุยประนีประนอมกัน ซึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์มีปัญหาในเรื่องการ บริหารงานบุคคลจะมีปัญหาความขัดแย้งส่งเข้ามาถึง ก.จังหวัดหลายครั้ง

ในเรื่องของความซับซ้อนของ ก.ต่างๆระดับประเทศก่อน ก.ถ. กับ ก.กลาง ผมเห็นว่า ควรจะยุบ ก.ถ.กับ ก.กลาง ให้เหลือ ก.เดียว เพราะตอนนี้ไม่รู้จะฟังใคร ก.ถ.ว่าไปอย่าง ก.กลางว่า ไปอีกอย่าง ในส่วนของ ก.ระดับจังหวัด ไม่ว่าจะ เป็น ก.อบต., ก.เทศบาล , ก.อบจ. ก็เห็นด้วยถ้ามี การยุบรวม ให้เหลือ ก.เดียว เพื่อให้มาตรฐานดีขึ้น โครงสร้างของคณะกรรมการควรจะมีตัวแทน แต่ละสาขาน 1 คน มาเป็นกรรมการด้วย เพื่อจะได้เข้าใจปัญหาในสาขานั้นๆยิ่งขึ้น

ในเรื่องของอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนี้ ผมมีความคิดเห็นว่าการเอาสภา ท้องถิ่นมาถ่วงดุลอำนาจนายกฯในการใช้อำนาจบริหารงานบุคคลเพื่อให้ปัญหามันน้อยลง อย่าเพิ่ง ไปคิดว่าจะไปตั้งหน่วยงานกลางตรงนั้นตรงนี้ขึ้นมา เพื่อลดอำนาจในการบริหารงานบุคคลของ นายกฯ ผมก็ยังเห็นด้วยที่จะต้องให้ฝ่ายบริหารหรือนายกฯมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น แต่ควรจะมีการถ่วงดุลโดยสภาท้องถิ่น ถ้าไม่ให้อำนาจนายกฯเลยการพิจารณาความดีความชอบ ถ้านายกฯไม่มีอำนาจจะเลยกลายเป็นส่วนกลางนายกฯสั่งใครไม่ได้เลย ไม่ใช่ให้ อำนาจแต่นายกฯ ฝ่ายเดียวแต่ควรเอาสภาเข้ามาถ่วงดุลในเรื่องนี้ ถ้าเอาหน่วยงานกลางมาจากกรุงเทพแล้วเขาจะรู้ ใหม่ว่าใครดีใครไม่ดีเขาจะรู้ใหม่ว่า อบต.,เทศบาลตั้งอยู่ที่ไหน แล้วสภาที่เขาเห็นกันอยู่ทุกวัน จึงควรเอาสภามาถ่วงดุล ส่วนตัวผมก็ยังคิดเห็นว่า ให้นายกฯมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล แต่ ควรเอาสภามาถ่วงดุล เพราะถ้านายกฯไม่มีอำนาจพิจารณา ขึ้น แต่งตั้ง โยกย้าย มันก็จะลำบาก ในการบริหาร

## 5. ศ.อ. วิจัย แสสน์มิตร ปลัดเทศบาลตำบลคำใหญ่ อ.ห้วยเม็ก จ.กาฬสินธุ์

ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในตัวกฎหมาย ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประเด็นปัญหาที่ผมเจอในตอนนี้เกิดจากภาระค่าใช้จ่ายเรื่องการบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 35 ที่กำหนดให้ค่าใช้จ่ายในเรื่องเงินเดือนค่าตอบแทนของพนักงานข้าราชการของท้องถิ่นไม่เกินร้อยละ 40 ของรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่นนั้นๆ มันเกิดปัญหาในตอนนี้สืบเนื่องจาก ปัจจุบันนี้ท้องถิ่นเติบโตขึ้นทำให้ภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้เพิ่มมากขึ้น และอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้ภาระค่าใช้จ่ายเกินร้อยละ 40 เกิดจากความต้องการของท้องถิ่นต้องการคนเข้าทำงานและแนวนโยบายของรัฐให้พนักงานข้าราชการได้รับเงินเพิ่มขึ้น ก็เลยทำให้มีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นซึ่งไม่สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับมา ถ้ามองว่าแก้ไขได้ไหมซึ่งผมคิดว่า ณ ตอนนี้เป็นเรื่องที่ยาก ส่วนการใช้อำนาจอื่นๆ ของผู้บริหาร(นายกฯ)ไม่น่าจะมีปัญหาเพราะกฎหมายได้กำหนดอำนาจไว้ไม่น้อยเพียงใดอยู่แล้ว ในเรื่องนี้เราไม่จำเป็นต้องเอาสภามาถ่วงดุลอำนาจนายกฯ ในการบริหารงานบุคคลเพราะเดี๋ยวสภาจะให้อำนาจมากเกินไปเกินบทบาทหน้าที่ของสภา

ส่วนในเรื่องการใช้อำนาจนายกฯ ในการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย เลื่อนระดับต่างๆ ซึ่งกฎหมายนี้ก็ให้อำนาจไว้ในตรงนี้อยู่แล้ว ผมคิดว่าควรแบ่งอำนาจ คือควรให้นายกฯ ควบคุมเฉพาะปลัด รองปลัด สายงานพวกบริหาร อำนาจการ ก็น่าจะพอแล้ว ให้นายกมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งเฉพาะปลัดก็พอ ส่วนระดับต่ำกว่าปลัดลงมา ก็ควรให้ปลัดเป็นดูแลในส่วนนี้ก็ได้

ส่วนประเด็นเรื่องความซับซ้อนขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผมคิดว่า ขณะนี้เกิดความซับซ้อนมาก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นต้องไปดู พ.ร.บ.จัดตั้งของแต่ละท้องถิ่นว่ามันจะไปด้วยกันได้หรือไม่ ผมคิดว่าเพื่อการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้ง่ายขึ้นควรจะยุบรวม ก.ระดับจังหวัดให้เหลือ ก.เดียว เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติราชการเกิดความล่าช้า ถ้ามีหลาย ก. มันจะเสียเวลาและสับสนต้องไป ก.นั้น ก.นี้ และมีระเบียบกฎหมายหลายตัวที่ท้องถิ่นสามารถใช้ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นระเบียบกฎหมาย การเบิกจ่ายงบประมาณ การจัดทำแผน ท้องถิ่นทั้ง อบจ. เทศบาล อบต. ก็ใช้ร่วมกัน ผมจึงเห็นว่าถ้าเป็นไปได้ก็อยากให้เหลือ ก.เดียว จะตั้งชื่ออย่างไรก็ตามแต่ ถ้าให้มี ก.เดียว ก็ควรที่จะเพิ่มจำนวนคณะกรรมการ ก.อีก โดยให้มีตัวแทนของข้าราชการไม่ว่าจะเป็นสายอำนาจการ สายวิชาการ สายทั่วไป เข้ามาเป็นคณะกรรมการ ก.ด้วย เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายเทพวรา มาตรา
วัน เดือน ปีเกิด	3 กันยายน 2524
สถานที่เกิด	อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2553
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลกุดโดน จังหวัดกาฬสินธุ์
ตำแหน่ง	นิติกร

