

มาตรการทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น

Legal Measures of Local Government Officer Personnel Administration

นเรศ อยู่สนิท¹

บทคัดย่อ

การวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะวิจัยถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และศึกษาถึงสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผลการวิจัย พบว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและทำงานบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง เพราะด้วยปัจจัยคือ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีตัวแทนข้าราชการเป็นกรรมการ อีกทั้งไม่มีหน่วยงานธุรการของตนเอง และ

กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ชัดเจน และไม่เหมาะสมในเรื่องการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ เห็นควรว่าการแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่งในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นควรมีมีองค์กรกลางองค์กรเดียวในการบริหารงานบุคคล พนักงานส่วนท้องถิ่นควรเป็นข้าราชการและการแต่งตั้ง การพ้นตำแหน่งต้องเหมาะสมและจำเป็น มีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งอาจได้รับการสับเปลี่ยนบุคลากรด้วยกันได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นก่อน ควรมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมส่วนท้องถิ่น ควรมีตัวแทนสี่ฝ่ายเพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยลดบทบาทของส่วนกลางรวมถึงควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี เพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีการร่วมมือกันของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึงควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีเพื่อความเป็นเอกภาพปราศจากการสั่งการใดๆ และเพื่อเป็นการ

¹ หลักสูตรนิเทศศาสตรคุณวุฒิบัณฑิต มหาวิทยาลัยปทุมธานี

พัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

คำสำคัญ : มาตรการทางกฎหมาย, การ
บริหารงานบุคคล, ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research aims to study the problems in the administration of local people, according to the Local Government Act 2542 and to study the problems of local governments in the administration of the local people by the Constitution of the Kingdom of Thailand 2550. The results showed that the local administration of the local government local cannot serve as an affective factor for local government and local public services. The structure of local government could not local administration due to there was a lot of local governments doing the same tasks. No representative of a local government official. They have their own administrative authorities. And the authority of the local administration. And local governments are not clear. And improper operation of the local administration. The research data has suggested. Agreed that the appointment and termination of the administration should provide local officials with the organization, the only organization in personnel management. Local officials and staff should

be appointed. The position must be appropriate and necessary. The same standard Which may be substituted by any other person. Both must be approved by the local committee before. Local organizations should have a moral guardian. It should include representatives of four parties to be fair to local officials. The role of the public should be under the supervision of the Prime Minister. Increase the role of local government and a coalition of global and local. It should be under the supervision of the Prime Minister to the Union without any order. In order to develop effective local administration truly.

Keywords: Legal Measures, Local Government Officer, Personnel Administration

บทนำ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และการบริหารงานของรัฐรวมทั้งการบริหารงานบุคคลตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288 บัญญัติให้มีการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานครและ

พื้ทยอ ใ้มีมตรฐนและสอคคล้องกััน
กล่วค็อ มตรอ 288 คอรแ่ต้งตั้งและคอรใ้
ข้รชกรและถูกข้งของอ้งค้กรปกครอง
ส่วนท้องถึ้นพ้นจกค้อแ่หน้ง ต้องเป้นไปตม
ควมเหมะสมและควมจ้บเป้นของแ่ตละ
ท้องถึ้น โดยคอรบรหรงนบุคคลของอ้งค้กร
ปกครองส่วน ท้องถึ้น ต้องมีมตรฐน
สอคคล้องกัันและอจ ใ้ร้บคอรพัฒน
ร่วมกัันหรือส้บเปล้ยนบุคคลคระหวัง
อ้งค้กรปกครองส่วน ท้องถึ้นด่วยกััน ใ้
ร่วมท้งต้อง ใ้ร้บควมเห้น ขอบจก
คณคกรรมคอรข้รชกรส่วนท้องถึ้นข้งเป้น
อ้งค้กรกลนงบรหรงนบุคคลส่วนท้องถึ้นก้อน
ท้งน้ตมท้กฏหมอยบ้ญญตึ

นอจกน้ ในคอรบรหรงนบุคคล
ข้รชกรของอ้งค้กรปกครองส่วนท้องถึ้น
ต้องมีอ้งค้กรพ้ทกัษ้ระบบคณคกรรมของ
ข้รชกรส่วนท้องถึ้น เพ้อสร้งระบบ
ค้มคอรองคณคกรรมและจรยธรรมในคอร
บรหรงนบุคคล ท้งน้ ตมท้กฏหมอย
บ้ญญตึ ตมบทบ้ญญตึตมร้ฐธรรมนุญแ่
รชอณจกรไทย พุทศักรช 2550 มตรอ
288 ด้งกล่ว ใ้บ้ญญตึคอรแ่ต้งตั้ง คอรพ้
จกค้อแ่หน้ง คอรบรหรงนบุคคล คอร
โยกย้ย คอรเลื้อนค้อแ่หน้ง คอรเลื้อน
จิ้นเดื้อน คอรลงท้อข้ ข้งเป้นคอรบรหรงน
บุคคลของอ้งค้กรปกครองส่วนท้องถึ้นโดยมี
อ้งค้กรกลนงอ้งค้กรเดื้อย และต้องจ้ดใ้มี
อ้งค้กรพ้ทกัษ้ระบบคณคกรรม ต้องมีคอรตร
บทบ้ญญตึของกฏหมอยใ้บ้งค้บ ร่วมถึ
พระรชบ้ญญตึระเบ้ยบรหรงนบุคคล

ส่วนท้องถึ้น พ.ศ. 2542 ตมมตรอ 5, 23, 25,
27, 28 และมตรอ 30 ข้งบ้ญญตึถึงคอรสร้ง
ของคอรบรหรงนบุคคลและคระบวนคอร
บรหรงนบุคคล ท้มีควมข้บข้อนและไม
เหมะสมและมีใ้บ้ญญตึถึงอ้งค้กรพ้ทกัษ้
คณคกรรมของท้องถึ้น กล่วค็อ หลัคเกณท้
และว้ธีคอรต้งต้ง ในคอรสร้งคอรบรหรง
นบุคคลและคระบวนคอรบรหรงนบุคคล
ส่วนท้องถึ้นและคอรตรวจสอบคอรบรหรง
นบุคคลน้ อ้งค้กรแ่ตละอ้งค้กรปกครอง
ส่วนท้องถึ้นไม่มีกฏหมอยบ้ญญตึใ้ช้จ้คเจน

ภยหล้งคอรบ้งค้บใ้ร้ฐธรรมนุญ
แ่รชอณจกรไทย พุทศักรช 2550
หมวค 10 ว่ด่วยอ้งค้กรปกครองส่วนท้องถึ้น
มตรอ 288 บ้ญญตึเก้ยวค้บคอรบรหรงน
บุคคลข้รชกรส่วนท้องถึ้น ข้งต้องบ้ญญตึ
พระรชบ้ญญตึคอรบรหรงนบุคคล
ข้รชกรส่วนท้องถึ้น ภยใน 2 ป้หล้งจก
คอรบ้งค้บใ้ร้ฐธรรมนุญ แ่ในป้จ้จ้บ้น ย้ง
ไม่มีบทบ้ญญตึ คอรบรหรงนส่วนท้องถึ้นท้
จ้คเจนและเหมะสม พระรชบ้ญญตึระเบ้ยบ
บรหรงนบุคคลส่วนท้องถึ้น พ.ศ. 2542
มตรอ 5, 23, 25, 27, 28 ไม้สมอรถใ้บ้งค้บ
ใ้ค้อย้งเหมะสมในสภยป้จ้จ้บ้น ตม
บทบ้ญญตึร้ฐธรรมนุญแ่รชอณจกร
ไทย พุทศักรช 2550 มตรอ 288 วรคคสอง
และพระรชบ้ญญตึระเบ้ยบรหรงน
บุคคลส่วนท้องถึ้น พ.ศ. 2542 เก้ยวค้บ
รूपเบบ ข้้นคตอน และว้ธีคอรทงกฏหมอย
ของอ้งค้กรพ้ทกัษ้คณคกรรมในคอรบรหรงน
มิใ้บ้ญญตึใ้ว้และไม้จ้คเจน ข้ง ไม้สอคคล้อง

กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288 วรรคสองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีปัญหาในการแต่งตั้ง ตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องของไทยและต่างประเทศในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา สภาพปัญหาและอุปสรรค ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรม

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานและลักษณะกระบวนการบริหารในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น

4. เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

สมมุติฐานในการวิจัย

ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามหลักการปกครองตนเองและความเป็นอิสระขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมชัดเจนและสอดคล้องกันและให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรม แต่ปัจจุบันมีรูปแบบโครงสร้างที่ซับซ้อน และยังมีได้มีลักษณะการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนและเหมาะสม อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะและเหมาะสมที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยถึงมาตรการทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำรา บทความและเอกสารทางวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสืบค้นข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีอยู่รวมทั้งทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะเจาะจง โดยแบ่งกลุ่ม 4 กลุ่ม กล่าวคือ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกระทรวง-มหาดไทย และตัวแทนภาคประชาชนทั่วไป

สรุปผลการวิจัย

พบว่าผลการสังเคราะห์การวิจัยเชิงปริมาณสนับสนุนการวิจัยเชิงคุณภาพในเชิงประจักษ์ (Empirical) ซึ่งผลการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณมีความสอดคล้องในแต่ละประเด็นของการวิจัยจากการวิจัยเชิงปริมาณยังพบอีกว่า Normal Distribution กลุ่มประชากรมีนัยสำคัญทางสถิติที่สูงซึ่งสอดคล้องกันกับความคิดเห็นของการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่มากกว่าค่าสถิติของระดับความเชื่อมั่น 1.96 และจากการคำนวณสูตรสมการทางสถิติขั้นสูงของ Kolmogorov Smirnov Z Test มีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่สูง ทำให้เห็นว่าการตั้งข้อสมมุติฐานในการวิจัยการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิเสธตามข้อสมมุติฐานการวิจัย H0 H1 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่สูงกว่าระดับความเชื่อมั่น กล่าวคือ ปฏิเสธตามข้อสมมุติฐานการวิจัย จากการตั้งประเด็นข้อสมมุติฐานการวิจัยที่ว่า การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงหรือไม่อย่างไร พบว่า ปฏิเสธจากข้อสมมุติฐานการวิจัย นั่นคือการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีความเหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และผลการวิจัยจากการสังเคราะห์ พบอีกว่ามีนัยสำคัญทางสถิติที่สอดคล้องกันกับแนวคิด ความคิดเห็นของกลุ่มประชากรที่ผู้วิจัยได้วิจัยเชิงคุณภาพ โดยให้มีการปรับปรุงโครงสร้างให้มีองค์กรเดียว

ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการ และมีมาตรฐานเดียวกัน ทั้งระบบเพื่อการสับเปลี่ยน โยกย้ายบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์กรกลางในการให้ความเห็นชอบ ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและจำเป็นในการแต่งตั้ง โยกย้ายบุคลากรและมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ซึ่งสอดคล้องกันของการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณและกล่าวโดยสรุปได้ว่าการวิจัยเชิงปริมาณสนับสนุนการวิจัยเชิงคุณภาพอย่างเชิงประจักษ์ (Empirical) และมีนัยสำคัญทางสถิติที่สอดคล้องกันตามสถิติขั้นสูงแบบ Normal Distribution การแจกแจงแบบปกติและ Kolmogorov Smirnov Z Test การทดสอบ (Hypothesis-Test Methodology) ตามข้อสมมุติฐานของการวิจัย แต่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ปฏิเสธข้อสมมุติฐานการวิจัยในครั้งนี้

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลจากการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า การวิจัยเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เจาะลึกส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกัน มีความเข้าใจและเห็นสอดคล้องกันให้มีการปรับโครงสร้างขององค์กรส่วนกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรเดียวเพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วและตรวจสอบได้ซึ่งสอดคล้อง

กับการวิจัยเชิงปริมาณตามตัวชี้วัดทางสถิติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับค่าเฉลี่ยและระดับค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มากที่สุดถึงมากที่สุด ส่วนประเด็นการให้พนักงานงานส่วนท้องถิ่นทั้งระบบเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่นนั้น และจากการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกัน และมีความเห็นสอดคล้องกันกับการวิจัยเชิงปริมาณตามตัวชี้วัดทางสถิติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับค่าเฉลี่ยและระดับค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มากที่สุด ส่วนการแต่งตั้งและการปรับตำแหน่งต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและจำเป็นนั้น มีความเห็นสอดคล้องกันว่าการแต่งตั้ง การปรับตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและจำเป็น และต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และจากการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน สับเปลี่ยนบุคลากรด้วยกันได้ เพื่อการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกันกับการวิจัยเชิงปริมาณ ตามตัวชี้วัดทางสถิติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับค่าเฉลี่ยและระดับค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มากที่สุดเช่นเดียวกัน

อนึ่ง ส่วนประเด็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จากการสัมภาษณ์เจาะลึก แม้ว่าผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ มีผลอยู่ในระดับมากที่สุด แต่การสัมภาษณ์เจาะลึกยังเห็นว่า

ต้องมีการปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสม แต่ส่วนใหญ่ก็ยังคงมีความเห็นสอดคล้องกันตามผลการสัมภาษณ์และเห็นสอดคล้องกันกับผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณตามตัวชี้วัดทางสถิติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับค่าเฉลี่ยและระดับค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มากที่สุด ส่วนองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันและเห็นพ้องต้องกันให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกันอย่างเห็นได้ประจักษ์ว่าให้องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นองค์กรที่คุ้มครองระบบคุณธรรมและจริยธรรมของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกันกับการวิจัยเชิงปริมาณ ตามตัวชี้วัดทางสถิติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับค่าเฉลี่ยและระดับค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มากที่สุดเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ในส่วนของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องประกอบด้วยผู้แทนของข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จากการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกัน ให้มีตัวแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วยซึ่งสอดคล้องกันกับการวิจัยเชิงปริมาณ ตามตัวชี้วัดทางสถิติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับค่าเฉลี่ย และระดับค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มากที่สุด ส่วนการปรับปรุงระบบคุณธรรม ซึ่งระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วน

ท้องถิ่น มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมากมาย และได้รับอิทธิพลจากข้าราชการการเมืองท้องถิ่นมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ พวกพ้อง เครือญาติ เกรงใจนักการเมืองท้องถิ่นทำให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีปัญหาไม่ว่าจะเป็นการสรรหา การบรรจุ การขึ้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง ทำให้เกิดการกลั่นแกล้ง การเอาใจเอาเปรียบของผู้บริหารท้องถิ่น และจากการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกัน และสอดคล้องกันกับการวิจัยเชิงปริมาณ ตามตัวชี้วัดทางสถิติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับค่าเฉลี่ย และระดับค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มากที่สุด ส่วนหน่วยงานหรือองค์กรส่วนกลางของรัฐ ควรลดบทบาทในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้เป็นการกำกับดูแล มิใช่การสั่งการจากส่วนกลางและให้หน่วยงานหรือองค์กรส่วนกลางภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรร่วมมือกันในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น นั้น ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันให้หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ มีการประสานงานกันและร่วมมือกันทั้งด้านการงาน การเงิน และบุคลากร เพื่อความความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต้องมีการร่วมมือกันพัฒนาบุคลากร และสอดคล้องกันกับการวิจัยเชิงปริมาณ ที่มีความเห็น

สอดคล้องกันว่า ให้หน่วยงานหรือองค์กรส่วนกลางภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรร่วมมือกันในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในแรกเริ่มของการถ่ายโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจากส่วนกลางมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ตามตัวชี้วัดทางสถิติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับค่าเฉลี่ยและระดับค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานที่มากที่สุด

จากการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันเห็นควรว่าการแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่งในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีองค์กรกลางองค์กรเดียว พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการ การแต่งตั้ง การพ้นตำแหน่งต้องเหมาะสมและจำเป็นมีมาตรฐานเดียวกันอาจได้รับการสับเปลี่ยนบุคลากรกันได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นก่อน มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมส่วนท้องถิ่น มีตัวแทนสี่ฝ่ายเพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ลดบทบาทของส่วนกลางเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นและมีการร่วมมือกันของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 ซึ่งบัญญัติให้มีการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานครและพืชนานี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาและวิจัยรูปแบบขั้นตอนและวิธีการทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตรงตามทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารงานบุคคลและทฤษฎีการกระจายอำนาจ และวิธีการต่างๆในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมเพื่อให้มีความเหมาะสมตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งศึกษาและวิจัยเปรียบเทียบของต่างประเทศและของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อทราบปัญหาต่างๆและเพื่อเป็นแนวทางแก้ไข โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลต่างๆ องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพืชนานี้ มีปัญหาด้านความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานสาธารณะ จำนวนประชากรที่ไม่เท่ากัน การจัดสรรงบประมาณที่มีความแตกต่าง การตรวจสอบของภาครัฐหรือของประชาชนที่ไม่ชัดเจน รวมทั้งการเหลื่อมล้ำของเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ (อรทัย กัทผล, 2550 หน้า 30-35) ซึ่งสอดคล้องกับผู้วิจัย และส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกัน เห็นควรว่าการแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่งในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นควรให้มีองค์กรกลางองค์กรเดียวในการบริหารงานบุคคล พนักงานส่วนท้องถิ่นควรเป็นข้าราชการและการแต่งตั้ง การพ้นตำแหน่งต้องเหมาะสมและ

จำเป็น มีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งอาจได้รับการสับเปลี่ยนบุคลากรด้วยกันได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นก่อน ควรมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมส่วนท้องถิ่น ควรมีตัวแทนสี่ฝ่ายเพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยลดบทบาทของส่วนกลางรวมถึงควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี เพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีการร่วมมือกันของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึงควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีเพื่อความเป็นเอกภาพปราศจากการสั่งการใดๆ และเพื่อเป็นการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงและจากการสังเคราะห์องค์ความรู้และการประมวลความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงได้สรุปมาตรการทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

1. เห็นควรว่า การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในการแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่ง ควรมีองค์กรกลางองค์กรเดียว

2. เห็นควรให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการทั้งระบบ เพราะในปัจจุบันกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เป็นข้าราชการแล้ว เว้นแต่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

3. เห็นควร การแต่งตั้ง การพ้นตำแหน่งในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น ต้องเหมาะสมและจำเป็น เพราะการสรรหา การแต่งตั้งต้องขึ้นอยู่กับงานการบริการสาธารณะที่จำเป็น และสอดคล้อง ภายหลังการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่น

4. เห็นควรให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีมาตรฐานเดียวกัน อาจได้รับการสับเปลี่ยนบุคลากรกันได้เพราะหากมีมาตรฐานเดียวกันย่อมถ่ายโอน สลับเปลี่ยนกันได้ระหว่างท้องถิ่นหรือระหว่างท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นก่อน

5. เห็นควรให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมส่วนท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองคุณธรรม และจริยธรรม ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น

6. เห็นควรให้มีตัวแทนสี่ฝ่ายเพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพราะข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ย่อมต้องมีส่วนร่วมเป็นตัวแทนของคณะกรรมการ

7. เห็นควรให้มีการลดบทบาทของส่วนกลางและเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นรวมถึงการร่วมมือกันของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

8. เห็นควรจัดให้มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

9. เห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตรากฎหมายใหม่ ในเรื่องของการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งผู้วิจัยได้เสนอแนะร่างพระราชบัญญัติระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ของผู้วิจัยในครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อดีของการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนถ่ายรูปแบบ โครงสร้าง ลักษณะ การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงการมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อคุ้มครองป้องกันจริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึง การจัดระบบอุปถัมภ์ที่ยังเกิดขึ้นอยู่ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ กล่าวโดยสรุปได้ว่า เห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว โดยผู้วิจัยเสนอแนะตามร่างพระราชบัญญัติ โดยผู้วิจัยเห็นว่าควรให้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากการวิจัยและการสังเคราะห์องค์ความรู้และการประมวลความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในประเด็นการ

สัมพันธภาพทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลักษณะโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและองค์การพิทักษ์คุณธรรม ทั้งของไทยและต่างประเทศ ผู้วิจัยสรุปจากการสังเคราะห์องค์ความรู้ของผู้วิจัย ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งผู้วิจัยได้สังเคราะห์งานวิจัยที่ได้เรียบเรียงและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง รวมทั้งประมวลความรู้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล ราชการส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสังเขป ดังต่อไปนี้ โดยได้บัญญัติให้มี ก.ถ. สำนักงาน ก.ถ. คณะอนุกรรมการราชการส่วนท้องถิ่น จังหวัดอ.ก.ถ. จังหวัด คณะอนุกรรมการราชการท้องถิ่นขนาดใหญ่ และอนุกรรมการอื่นๆและการออกกฎระเบียบการบริหารงานบุคคลกำหนดมาตรฐานการบริหารงานกำหนดมาตรฐานด้านกำลัง อปท.ส่งเสริม อบรม พัฒนาบุคลากร การให้ความเห็นชอบ โอน ย้าย และให้ความเห็นชอบ แต่งตั้ง พันตำแหน่งและดำเนินการตาม ก.ถ. ไกล่เกลี่ย ตรวจสอบ เห็นชอบการโอนย้ายข้าราชการ ดำเนินการตาม

ก.ถ. และแต่งตั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับ หลงมาและลูกจ้าง ให้ความเห็นชอบ พันตำแหน่ง รวมถึงได้บัญญัติให้มีกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทน อปท. ผู้แทนข้าราชการ อปท. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนส่วนราชการ จังหวัด ผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทน ราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการผู้บริหารท้องถิ่น อนุกรรมการรอง ผู้บริหาร ประธานสภาท้องถิ่น อนุกรรมการ ผู้แทนท้องถิ่น ราชการ อนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการผู้แทนส่วนราชการ คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ถ. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ.ถ การเสนอแนะ ก.ถ. ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ วินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องคุ้มครอง คุณธรรมออกกฎ แต่งตั้งบุคคลวินิจฉัย และการบริหารงานบุคคลของลูกจ้าง รวมถึงการบริหารงานบุคคลรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร และการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการท้องถิ่นสามัญ การบรรจุและ แต่งตั้ง การบรรจุแต่งตั้งย้าย โอน รับโอน เลื่อน ระดับ เลื่อนเงินเดือน ลงโทษ ออกราชการ การ รักษาคุณธรรมจริยธรรมวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การพ้นจากเป็น ราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การ คุ้มครองระบบคุณธรรม และการเพิ่มพูน ประสิทธิภาพ ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

บรรณานุกรม

- ไกรยุทธ ชีรตยาดีนันท์. (2531). *แนวพระราชดำริด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษาและฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิระ หงส์ถาวรภัก. (2535). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 1-6*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2519). *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เชาว์ โรจนแสง. (2544). *แนวคิดของการจัดการทรัพยากรมนุษย์. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (หน้า 8 – 16).*
- บรรจง ชูสกุลชาติ. (2534). *เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับสังคมอุตสาหกรรมในทศวรรษหน้า*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยครูจันทระเกษมและวิทยาลัยครูพระนคร.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2518). *โครงการวิจัยเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พะยอม วงศ์สารศรี. (2537). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ : สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.
- สมพงษ์ เกษมสิน. (2516). *การบริหารงานบุคคลแผนใหม่*. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- สมพงษ์ เกษมสิน. (2523). *การบริหารงานบุคคลแผนใหม่*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- สุนันทา เลานันท์. (2542). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ : ธนการพิมพ์.
- อรทัย ก๊กผล. (2550). *ร่วมคิด ร่วมปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, เอกสารวิชาการลำดับที่ 49, วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.*
- อุทัย เลาหวิเชียร. (ทองศรี คำภู ณ อยุธยา, บรรณาธิการ). “แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง” ใน *การบริหารงานบุคคลในแนวทางใหม่*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 45.
- Felix.b.nigro. (1959). **Public personnel administration**. New York : Henry holt co., , p. 36.
- Gibson, James L. and Others. (1974). **Organizations : Structures Process and Behavior**. Dallas Texas : Business Publication Inc.
- Milkovich, George T. and John W. Boudreau. (1991). **Human Resource Development**. 6th. Ed. Boston : Homewood.

- Mintzberg, Henry. (July – August 1975). “The Manager’s Job :Folklor and Fact” **Harvard Business Review**. 52, No. 4: 49 – 61.
- Nigro Felix. B. (1959). **public personnel Administration**. New York Henry Holt & Co.,
- Norton, Alan. (1994). **International Handbook of Local and Regional Government**. Vermont: Edward Elgar, pp. 462 – 464.
- Owens, Robert G. (1981). **Organizational Behavior on Education**.2 nd. Ed. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice – Hall.
- Plunkett, Richard W. (1992). **Supervision**. 6th Ed. ; Needham Heights, MA : Allyn and Bacon.
- Steers, and other. (1985). **Managings : Affective Organizations, An Introduction**. Boston, Massachusets : Kent Publishing Company.
- Stones, C.H. and D. Yoder. (1970). **Job Analysis**. Los Angeles : California State College.
- Webb, Dean L. and Others. (1994). **Human Resource Administration**. New York : Macmillan Publishing Company.