

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทอย่างยิ่งในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้วยมูลเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 จึงมีการบัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ ด้วยตนเอง โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะเป็นเพียงหน่วยงานส่งเสริม สนับสนุนให้ท้องถิ่นปฏิบัติราชการให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมอย่างทั่วถึง สำหรับอิสระในการบริหารงานของ อปท. นอกจากประกอบด้วยข้อกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย การบริหารการเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะแล้ว ยังรวมถึงการบริหารงานบุคคล ที่ อปท. สามารถบริหารจัดการงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น พร้อมกับมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกรอบดำเนินงานตามหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นต้องมีอิสระ เป็นธรรม เป็นกลางทางการเมือง มีความสุจริต มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นเอกภาพและยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก โดยมีตัวแทนของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล
2. การบริหารงานบุคคลต้องเป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ความเป็นมืออาชีพ และได้มาตรฐานทัดเทียมกับการบริหารงานบุคคลของอาชีพอื่น ๆ ในสังคม มีการให้ความคุ้มครองและหลักประกันความมั่นคง และความก้าวหน้าในอาชีพแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น
3. การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ต้องเอื้อให้เกิดสภาพการพัฒนา และแก้ปัญหาด้วยคนของท้องถิ่นเอง มีการกระตุ้นให้บุคลากรท้องถิ่น เกิดความสำนึกที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อย่างเต็มกำลังความสามารถ บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในสังคม
4. การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ต้องรักษาและสืบสานสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่บุคลากรได้รับอยู่เดิมให้คงต่อไป บนพื้นฐานของความเป็นธรรม ความเป็นอิสระของท้องถิ่นและความเป็นเอกภาพในการบริหารงานบุคคลของรัฐ

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงจัดเป็นยุทธศาสตร์หลักสำคัญในการทำ

การกระจายอำนาจแก่ อบต. ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่ทำให้ข้าราชการนโยบายนของผู้บริหารไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลของ อบต. ในปัจจุบัน ยังไม่เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเท่าที่ควร ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ท้องถิ่นแต่ละแห่งยังขาดอิสระในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง เพราะภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นถึง 3 ระดับ คือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) คณะกรรมการกลางข้าราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท (ก.กลาง) และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์ และการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยเฉพาะ ก. จังหวัดเปรียบเสมือนตัวแทนการกระจายอำนาจการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นจากส่วนกลาง ให้มีอำนาจในการกำหนดกระบวนการบริหารงานบุคคลได้เองตามความเหมาะสม ซึ่งหากพิจารณาในฐานะ อบต. การมีองค์กรกลางย่อมช่วยส่งเสริมให้ทิศทางการบริหารงานด้านบุคคล เป็นไปอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น และหากพิจารณาในด้านความเป็นธรรมและการให้ความคุ้มครองมิให้ผู้บริหารใช้อำนาจโดยมิชอบ ก็น่าจะเป็นผลดีต่อข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่เพียงสังเกตว่า โครงสร้างของคณะกรรมการเหล่านี้เป็นกรรมการไตรภาคี ส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะโครงสร้างคณะกรรมการ ก.ถ. แม้กฎหมายจะเปิดช่องทางให้ผู้แทนจาก อบต. เข้ามาเป็นคณะกรรมการ แต่จำนวนที่กำหนดไว้มีน้อยมาก คือเพียง 5 คน ซึ่งเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกจาก ก. กลาง 5 คณะ ทั้งที่ตัวแทนของ อบต. เหล่านี้ เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากระเบียบกฎเกณฑ์ที่ ก.ถ. กำหนดขึ้น ที่เหลืออีก 11 คน เป็นข้าราชการจากส่วนกลางจำนวน 6 คน และเป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 5 คน หรือแม้แต่การกำหนดให้ ก.ถ. สังกัดกระทรวงมหาดไทย และมีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นเลขานุการ และ ก.กลาง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับการมอบหมายเป็นประธาน ลักษณะการบริหารและการตัดสินใจที่ไม่ปลอดอิทธิพลในการควบคุมจากกระทรวงมหาดไทย อบต. จึงขาดอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง

สอดคล้องกับสุวัฒน์ ตันประวดี (2547, หน้า, 30-31) เสนอในบทความเรื่อง “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ” ว่า การร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นนั้น ผู้ร่างยังคงคำนึงถึงระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางดังเห็นได้จาก กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับ ล้วนรับรองให้รัฐบาลมีอำนาจควบคุม กำกับดูแลตามอุดมการณ์ของเอกราช เช่นเดียวกับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล

ท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับบุคลากรทุกองค์การ ต่างมีเป้าหมายเพื่อสนองตอบต่อระบบการรวมศูนย์อำนาจ ยิ่งไปกว่านั้น หากคณะกรรมการขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อบุคลากรของท้องถิ่น เพราะไม่อาจปกป้องตนเองจากกลไกดังกล่าว กรณีนี้มักพบในองค์ประกอบ ก.จังหวัด เนื่องจาก กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้กว้าง ๆ ทำให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย นักธุรกิจ ข้าราชการเกษียณอายุ ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการบริหารงานบุคคล การขาดความรู้ความเข้าใจ มักทำให้การพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคล เกิดความผิดพลาดหรือไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงได้ กระทั่งการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ก.จังหวัด กลายเป็นสาเหตุของปัญหาในการบริหารงานบุคคลตามมาอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการชี้นำ การขาดความเป็นกลาง หรือการขาดการเสนอแนะจากตัวแทนของ อปท. ในประเด็นที่มีความเห็นขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด ด้วยเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อตนหรือหน่วยงานของตน

การกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ทั้งในด้านระดับและจำนวนประเภท ยังสะท้อนออกมาให้เห็นถึง ความแตกกระจายทางโครงสร้าง ความไร้เอกภาพของการกำหนดทิศทางการบริหารงานบุคคล ความคลั่งไคล้เชิงภารกิจและอำนาจหน้าที่ รวมถึงความไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันของกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติ กล่าวคือ การกำหนดตำแหน่งและการสรรหาบุคลากร คณะกรรมการระดับจังหวัดแต่ละคณะ ต่างทำหน้าที่กำหนดคุณสมบัติบุคลากรออกมาบังคับใช้ และต่างดำเนินการจัดสอบคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน ทั้งที่คุณสมบัติของตำแหน่งบางประเภทซึ่งกำหนดให้มีความแตกต่างกันนั้น เป็นตำแหน่งเดียวกัน หรือในเรื่องการโอนย้ายบุคลากรที่เป็นไปอย่างล่าช้า อันเนื่องมาจาก ระเบียบการโอนการย้ายไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน หากข้าราชการต้องการโอนไปสังกัด อปท. ต่างรูปแบบกัน ก็ยังต้องเผชิญกับความยุ่งยากมากขึ้น เพราะนอกจากจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้บริหารท้องถิ่นผู้โอนและผู้รับโอนแล้ว ยังต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการระดับจังหวัดต้นทางและปลายทางอีกด้วย นอกจากนั้นหลายครั้งยังพบว่า การให้ความยินยอมเห็นชอบโดยคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในเรื่องการออกคำสั่ง การแต่งตั้ง หรือการพ้นจากตำแหน่ง ของผู้บริหารท้องถิ่น มักเป็นไปโดยการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจมากกว่าการใช้หลักเกณฑ์ (วุฒิสาร ตันไชย, 2551, หน้า 1) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล และไม่เป็นไปตามหลักความต้องการ หรือความเหมาะสมของท้องถิ่น เจตนารมณ์ของความเป็นอิสระ ที่ถูกกล่าวในพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ที่จะส่งเสริมให้พนักงานปกครองตนเองจึงเป็นไปได้ยาก เพราะส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทครอบงำท้องถิ่น ผ่านองค์กรอำนาจทั้ง 3 ระดับดังกล่าว

ความไร้ประสิทธิภาพของการบริหารงานบุคคล นอกจากมีสาเหตุมาจากปัญหาด้านความเป็นอิสระ ปัญหาการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นก็จัดเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน เพราะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ออกแบบให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอิสระและอำนาจอย่างสมบูรณ์ เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการวินัย ทำให้ผู้บริหารของ อบท. ส่วนใหญ่เข้าใจว่า ตนมีอำนาจเบ็ดเสร็จที่จะดำเนินการกับข้าราชการและลูกจ้างส่วนท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้องมีองค์กรใดมาคานอำนาจหรือถ่วงดุล แนวความคิดดังกล่าวถือเป็นประเด็นที่สร้างปัญหาและกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับองค์กรกลางผู้กำกับดูแล และระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาโดยตลอด จากผลการศึกษาของอภิชัย ศรีเมือง (2550, หน้า 333-338) พบว่า ปัญหาพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางด้านการบริหารงานบุคคลของ อบท. ประการหนึ่งสืบเนื่องมาจาก ผู้บริหารท้องถิ่นตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความเป็นอิสระคือ ผู้บริหารจะทำอะไรก็ได้ และตีความการบริหารงานบุคคล “ต้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น” คือ ความต้องการของตนเอง ปัญหาการตีความดังนี้ส่งผลต่อความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับองค์กรกลางที่กำกับดูแล เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุขอบเขตของความเป็นอิสระว่าให้มีอิสระเพียงใด ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้เป็นข้ออ้างกับองค์กรกลางผู้กำกับดูแล มิให้ความเห็นชอบตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องการในเรื่องความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากจะส่งผลให้ผู้บริหารมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม และบางกรณีก็เป็นการกระทำคอร์รัปชัน ผู้บริหารก็ยังไม่สนใจปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยอ้างว่ากฎหรือมติของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ได้มีสภาพบังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจบริหารงานบุคคล

ส่วนความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับบุคลากรที่เป็นข้าราชการ เกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บริหารนับเป็นปัญหาที่พบบ่อยครั้ง กล่าวคือ พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้นำปรัชญาการบริหารงานบุคคลที่มุ่งระบบคุณธรรมและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นแนวปฏิบัติ แต่ผู้บริหารท้องถิ่นหลายแห่งก็ได้ยึดถือระบบคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารจัดการ ทั้งมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล (เพ็งอ้าง, 2551, หน้า 348-349) เนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แต่ฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่ยึดถือระเบียบกฎหมาย หากต่างฝ่ายต่างดำเนินการภายใต้หลักการของตน ที่ผู้บริหารต้องการ เสนอนโยบายเพื่อสนองความพึงพอใจ หรือเพื่อรักษาคำมั่นสัญญาที่เคยให้ไว้กับประชาชนเมื่อตอนหาเสียง ซึ่งการดำเนินนโยบายอาจไม่สอดคล้องกับแนวทางตามกฎหมายกำหนด ขณะที่ข้าราชการท้องถิ่นในฐานะพนักงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบแบบแผนของ

ราชการ เป็นผู้มีคัมและเคร่งครัดในตวับทกฎหมาย จึงไม่พร้อมปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหาร ปัญหาความขัดแย้งก็ย่อมเกิดขึ้นได้ และมักส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการให้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นตำแหน่ง การลงโทษ หรือการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากไม่สนองนโยบาย สุดท้ายก็จะกลายเป็นการกลั่นแกล้ง ซึ่งหลายครั้งนำไปสู่การร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือฟ้องร้องเป็นคดีทางปกครอง ทั้งนี้ช่วงปี พ.ศ. 2542-2544 คดีทางด้านการบริหาร บุคคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากการกระทำ 3 ลักษณะคือ การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลย ต่อการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ และการ กระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองมีทั้งสิ้น 119 คดี (อนุชา สุณสวัสดิกุล, 2547, หน้า 99) คดีดังกล่าวมักเป็นคดีเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน การโอนย้าย การ ดำเนินการด้านการสรรหาและคัดเลือก คดีประเภทหลังส่วนใหญ่เป็นคดีที่มีสาเหตุมาจาก การใช้ อำนาจมิชอบทางด้านการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น การเล่นพรรคเล่นพวก และการใช้ ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม นอกจากนั้นผู้บริหารท้องถิ่นบางคนได้เรียกร้องเอา ผลประโยชน์จากผู้เข้ารับการคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้าทำงาน หรือจากการโอนย้ายบุคลากรของท้องถิ่น (สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546, หน้า100-119) สอดคล้องกับผลการ วิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) พบว่า การสรรหาและ คัดเลือกบุคลากร ด้วยการให้อำนาจแก่ อบท.จัดสอบกันเอง มักนำมาสู่ปัญหาความไม่โปร่งใส การ ใช้สิทธิพลแต่งตั้งคณะกรรมการสอบคัดเลือก การเจาะจงคุณสมบัติของผู้ได้รับการคัดเลือก หรือ ปัญหาเกี่ยวกับการโอนย้าย ปัญหาการประเมินผลเพื่อพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนขั้น เงินเดือน บ่อยครั้งก่อให้เกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมหรือเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ให้อำนาจแก่ผู้บริหารอย่างไม่เคยมีมา ก่อน ด้านหนึ่งย่อมเป็นผลดีต่อการสนองตอบต่ออุดมมุ่งหมายการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น ใน การพัฒนาและแก้ปัญหาด้วยคนของท้องถิ่นเองอย่างเต็มกำลังความสามารถ แต่การเปิดโอกาสให้ ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป ผู้บริหารส่วนหนึ่งกลับใช้อำนาจในทางแสวงหาผลประโยชน์ ง่ายขึ้น (โกวิท พวงงาม, 2551) และนำมาสู่ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น โดยโครงสร้างของคณะกรรมการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ไม่มีอำนาจถ่วงดุลได้ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลของ อบท. ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วน ท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมจริยธรรมการบริหารงานบุคคลก็ตาม แต่ปัจจุบันองค์กร พิทักษ์ระบบคุณธรรม ก็ยังมิได้จัดตั้งเพื่อให้ความคุ้มครองแก่บุคลากรท้องถิ่น กรณีการออกคำสั่ง การสั่งการ หรือการออกกฎระเบียบที่ไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม

สถานการณ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่ไม่เอื้ออำนวยให้บุคลากรของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน การขาดขวัญกำลังใจ ยังมีผลสืบเนื่องมาจากการ กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ไม่เป็นไปตามหลักความเหมาะสมและความต้องการ เนื่องจาก แนวคิดการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังคงถูกอิงกับระเบียบข้าราชการพลเรือน ทำให้กระบวนการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็น การกำหนดมาตรฐานตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง รวมถึงความก้าวหน้าในการทำงาน ล้วนจัดอยู่ในระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification หรือ ระบบ P.C.) อันเป็นทิศทาง เดียวกันกับข้าราชการพลเรือนส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การกำหนดตำแหน่งด้วยระบบจำแนก ตำแหน่งนี้ แม้เหมาะสมกับองค์การขนาดใหญ่ ที่มีปริมาณ อัตราตำแหน่ง และสายการบังคับบัญชา ยาวไกล แต่เมื่อนำมาใช้ใน อบต. ที่มีความแตกต่างกันทั้งด้านรูปแบบ สภาพทางภูมิศาสตร์ และ จำนวนประชากร กลับเกิดข้อเสียหลายประการ เพราะ อบต. ในประเทศไทย เป็นองค์กรขนาดเล็ก มี สายการบังคับบัญชาสั้น การผูกโยงความก้าวหน้าด้วยขนาดขององค์การ ทำให้้องค์กรขนาดเล็ก เสียเปรียบองค์กรขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเส้นทางอาชีพ (Career Path) มีอย่างจำกัด โอกาสที่ ข้าราชการและบุคลากรใน อบต. ขนาดเล็ก จะสร้างความก้าวหน้าในอาชีพยังมีน้อยตามไปด้วย

สิ่งที่ปรากฏชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ท้องถิ่นเลื่อนขึ้น เงินเดือนในอัตราไม่เกินร้อยละ 15 กรณีนี้หากองค์กรใดมีบุคลากรจำนวนน้อยกว่า 7 คนโอกาสที่ บุคลากรเหล่านั้นจะเลื่อนขึ้นเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้น ย่อมเป็นไปได้ยาก การกำหนดกรอบ อัตราค่าจ้างที่สัมพันธ์กับตำแหน่ง และความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ ทำให้บุคลากรของ อบต. ขนาดใหญ่ มักได้รับการปรับระดับตำแหน่ง (ซี) เร็วกว่า สูงกว่า บุคลากร อบต. ขนาดเล็ก ซึ่ง กำหนดให้มีระดับตำแหน่งต่ำกว่าและมีเพดานระดับตำแหน่งคงที่ แม้ได้รับการบรรจุ แต่งตั้ง และมี อยุราชการเท่ากัน โดยเฉพาะข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งบริหาร เช่น ปลัด อบต.

ช่องทางหนึ่งที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้มีตำแหน่งระดับสูงและคิดขึ้นเพดานเงินเดือน กระทำเพื่อสร้างความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานคือ การโอนย้ายไปยัง อบต. ที่มีขนาดใหญ่ กว่า หรือโอนย้ายไปยัง อบต. รูปแบบอื่น แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่อาจกระทำได้ง่ายนัก เนื่องจากระเบียบเกี่ยวกับการโอนย้ายบุคลากรท้องถิ่น ที่คณะกรรมการกลางข้าราชการท้องถิ่น ระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) แต่ละประเภทออกมาบังคับใช้มีความแตกต่างกัน นอกจากนี้สถานะของ ข้าราชการใน อบต. แต่ละประเภทก็ยังคงแตกต่างกันด้วย กล่าวคือ ข้าราชการที่สังกัด อบจ. และ เทศบาลมักมีสถานภาพ ศักดิ์ศรี และโอกาสความก้าวหน้าสูงกว่าข้าราชการที่สังกัด อบต. สภาพปัญหาด้านมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ อบต. ขนาดเล็กเช่น อบต. ประสบ ปัญหาการขาดแรงจูงใจให้บุคลากรท้องถิ่นประสงค์ขอย้าย หรือโอนไปทำงานด้วย ตรงกันข้าม

หากบุคลากรส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ต้องการโอนย้ายไปยัง อบท. ขนาดใหญ่กว่าเดิม ก็อาจไม่ได้รับความยินยอมจากผู้บริหาร อบท. ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่าย หรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

ปัญหาการโอนย้ายของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ยังเห็นได้จากการโอนย้ายข้ามประเภทองค์กรไปสังกัดองค์กรส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่ข้อดีของระบบจำแนกตำแหน่งจะทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยวมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แต่ในทางปฏิบัติมักติดขัดในระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2550 ระบุว่า การโอนย้ายบุคลากรส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของอธิบดีหรือผู้ได้รับการมอบหมาย ที่รับโอนจะต้องทำความตกลงกับผู้บริหารท้องถิ่น แล้วจึงเสนอเรื่องไปให้ ก.พ. อนุญาต เพื่ออนุมัติ รวมถึงการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือน ดังนั้นแม้มีการใช้ “หลักการความสมัครใจ” จากบุคลากรส่วนท้องถิ่น ก็เชื่อว่าผู้โอนและผู้รับโอนจะยินยอมให้โอนย้ายตาม “หลักความยินยอม” เช่นกัน การขาดความคล่องตัวในการโอนย้ายจัดเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั้งบุคลากรที่เป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่นและผู้บริหาร โดยเฉพาะ หากบุคลากรต้องการโอนย้าย แต่ผู้บริหารไม่ยินยอมให้มีการโอนย้ายตามประสงค์ ย่อมทำให้บุคลากรขาดความก้าวหน้าและทำงานไม่เต็มประสิทธิภาพ ตรงกันข้ามผู้บริหารท้องถิ่นต้องการให้โอนย้าย แต่บุคลากรไม่สมัครใจที่จะโอนย้าย ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ อบท. เช่นกัน

เรื่องระบบเงินและค่าตอบแทน ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการนำระบบค่าจ้างเงินเดือนไปเชื่อมโยงกับระบบจำแนกตำแหน่ง ทำให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นในองค์กรที่มีขนาดหรือประเภทแตกต่างกัน ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนเท่ากัน เมื่อพิจารณาอย่างผิวเผินอาจยุติธรรมต่อบุคลากรทั้งสองฝ่าย แต่การกำหนดระบบค่าตอบแทนด้วยบัญชีเงินเดือนแบบจำกัดตายตัว (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546, หน้า 233) ที่ไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ทักษะ รวมถึงปริมาณงาน ยิ่งทำให้ อบท. ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ไม่สามารถสร้างแรงดึงดูดใจแก่บุคลากร ทั้งยังเป็นระบบที่ปิดกั้น การรับคนใหม่ ๆ เข้ามาทำงานนอกจากนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ท้องถิ่นมีกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ประการหนึ่งเพื่อป้องกันมิให้ อบท. นำรายได้ไปใช้ในการบริหารกำลังคนมากกว่าการพัฒนาท้องถิ่น แต่ตามข้อเท็จจริง อบท. มากกว่าร้อยละ 80 มีรายได้น้อย เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายระบุให้ อบท. จัดหารายได้และจัดเก็บภาษีเองเพียงไม่กี่ชนิด ขณะที่ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานด้านค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากรกลับสูงมาก และมักสูงเกินกว่าร้อยละ 40 ระบบค่าจ้างเงินเดือนที่ไม่จูงใจ แม้ในปี พ.ศ. 2549 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หามาตรการจัดสรรเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) เพื่อดึงดูดใจบุคลากรที่มีความรู้ ความ

สามารถเข้ามาทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ต้องถูกโอนย้ายมาในอนาคต แต่จะเห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวยังมีอาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้

สภาพปัญหาการบริหารบุคคลท้องถิ่นที่ดำรงอยู่และกำลังทวีความรุนแรงมากขึ้น การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จึงไม่เป็นเพียงกลไกการบริหารจัดการกระบวนการภายในองค์กร ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีคุณภาพ สนองตอบปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แต่ยังเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นประสบความสำเร็จ การบริหารงานบุคคล จึงต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบที่สนับสนุนให้บุคลากรทุกส่วนฝ่ายได้ทำงาน และใช้ความรู้ ความสามารถ โดยยึดหลักสมรรถนะให้เกิดผลงานสูงสุด ขณะเดียวกันก็สร้างความพร้อมให้กับกำลังคน เพื่อมุ่งไปสู่เป้าประสงค์หรือยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ การบริหารงานบุคคลของอปท. เกือบทั้งหมด ยังไม่เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อจำกัดภายใน อปท. ที่ขาดทักษะการประยุกต์ใช้หลักการตามบทบัญญัติ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะ ไม่สามารถทำให้การบริหารงานบุคคลมีความเป็นมืออาชีพได้ ภาพสะท้อนเด่นชัด คือการบริหารงานบุคคล คงเป็นงานระดับสนับสนุนและไม่มีความท้าทายในกระบวนการนโยบาย หรือกลยุทธ์ขององค์กร ทั้งที่ระบบการบริหารงานบุคคล มีความสำคัญต่อการสนองตอบเป้าหมาย และการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กร นอกจากนี้ปรัชญาการบริหารงานบุคคลของ อปท. ส่วนใหญ่ยังมุ่งการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ รวมถึงหลักเกณฑ์ มาตรฐานการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติฯ และระเบียบขององค์กรกลางระดับต่าง ๆ อันเป็นการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเพียงมิติด้านเดียว ที่สนใจแต่เฉพาะประสิทธิภาพและเทคนิคการบริหารงาน โดยละเลยเป้าหมายขององค์กรด้านอื่น ๆ มองการบริหารงานบุคคลเป็นกลไกของฝ่ายบริหารที่มีไว้สำหรับควบคุมบุคลากร (สถาบันพระปกเกล้า, 2547, หน้า 22) การกิจที่เน้นการทำให้ถูกตามขั้นตอนเป็นหลัก ทำให้การบริหารงานบุคคลไม่ได้ถูกมองว่า ต้องเป็นมืออาชีพ หรือมีความรู้ความสามารถในนวัตกรรม หรือวิทยาการใหม่ๆ ในการจัดการทรัพยากรบุคคล

นอกจากนั้น พื้นฐานแนวคิดที่ให้ความสำคัญต่องานเป็นหลัก ทำให้เนื้อหาและขอบเขตการบริหารงานบุคคลถูกจำกัดอยู่เฉพาะ การสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย ฯลฯ อันเป็นกระบวนการระยะสั้นในการคงไว้ซึ่งสถานภาพเดิมๆ ขององค์กร มากกว่าเห็นการบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมภายนอก และต้องจัดการเชิงบูรณาการ ลักษณะเช่นนี้หากในภาวะที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงไม่มาก และกระแสการมีส่วนร่วมตามแนวทางระบอบประชาธิปไตยไม่เข้มข้นเท่าปัจจุบัน กระบวนการทำงานดังกล่าวอาจเพียงพอต่อการสร้างประสิทธิภาพของ อปท. แต่นับจากที่ประเทศไทยปฏิรูประบบบริหารราชการ

แผ่นดิน ภายใต้แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวทางใหม่ (New Public Administration) และการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ราชการทุกระดับต้องปรับตัวครั้งใหญ่ ไม่เว้นแม้แต่การบริหารราชการระดับท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม ทันท่วงที ทั้งต้องเตรียมระบบรองรับบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จะถูกโอนมาในอนาคต ให้เกิดความคล่องตัว จูงใจ ได้มาตรฐาน และทัดเทียมกับระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทอื่น โดยเฉพาะความก้าวหน้าในอาชีพ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ มิให้เกิดภาวะความล้มเหลวของกระบวนการถ่ายโอน ดังที่ปรากฏในปัจจุบัน

การบริหารงานบุคคลที่ขาดพลังดึงดูดบุคลากรใหม่ให้เข้ามาร่วมงาน และไม่ส่งเสริมขวัญกำลังใจต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรอันมีมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน จึงเป็นประเด็นที่ควรได้รับการแก้ไข ปรับปรุง ไม่ให้เป็นอุปสรรคในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ อปท. มิเช่นนั้นแล้วท้องถิ่นย่อมไม่สามารถรับผิดชอบ ต่อการปกป้อง ดูแล สิทธิผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างควรจะเป็น ประเด็นนี้เมื่อผนวกกับการจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ ที่เน้นการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่ประชาชนซึ่งถือเป็นลูกค้า และการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ แยกต่าง หลากหลายตามสภาพพื้นที่และเจตจำนงของชุมชน ยิ่งเป็นผลให้ประชาชนมีความคาดหวังต่อการบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐาน เป็นที่ยอมรับ และสนองตอบต่อความต้องการใหม่ ๆ มากขึ้น อปท. จึงไม่อาจแสดงบทบาทในฐานะผู้ตั้งรับตามเดิม การพัฒนาองค์กรโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อเป้าหมายด้านพันธกิจและความพึงพอใจของประชาชน การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์เก่า เน้นการจับคู่คนให้เหมาะสมกับงาน (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, 2547, หน้า 2) ไปสู่กระบวนการใหม่ ซึ่งไม่เพียงเชื่อมโยงงานบริหารทรัพยากรบุคคล เข้ากับยุทธศาสตร์การตอบสนองต่อกลยุทธ์ขององค์กร (Foot & Hook, 2005, pp.11-12; Nankervis, Compton, & McCarthy, 1999, p.15) ตามแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management) แต่ต้องมุ่งความสนใจไปยัง “ผู้ปฏิบัติงาน” ในฐานะทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่ต้องได้รับการเสริมสร้าง สนับสนุน ยกระดับ และพัฒนาความรู้ จิตความสามารถในการตอบสนอง หรือสร้างคุณค่าเพิ่ม (Value-added) แก่องค์การ

การบริหารทุนมนุษย์ ถือเป็นแนวความคิดที่พยายามทำให้บุคลากรมีมูลค่า (Value of People) ซึ่งมูลค่าหรือคุณค่าของบุคลากร สามารถพิจารณาจากผลงานที่แต่ละคนปฏิบัติได้ มิใช่เน้นระบบค่าจ้างเงินเดือนไปเชื่อมโยงกับระบบจำแนกตำแหน่ง ดังเคยกระทำมา เพราะการกำหนดระบบค่าตอบแทนที่ไม่อิงอยู่บนความรู้ ความสามารถ ทักษะ รวมถึงผลผลิตของงานเป็นหลัก ย่อมเป็นผลเสียต่อการบริหารงานบุคคล อปท. ทั้งยังเป็นระบบที่ปิดกั้นการรับคนใหม่เข้ามาทำงาน

ผลงานวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) ระบุว่า ระบบการจำแนกตำแหน่งของ อปท. มิได้สะท้อนความรู้ ความชำนาญตามกลุ่มงานของบุคลากรอย่างแท้จริง ทำให้การกำหนดตารางบัญชีเงินเดือน ขาดความยืดหยุ่น โดยเฉพาะในการประเมินผลปฏิบัติงาน เพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแนวใหม่ จึงเป็นระบบที่มีเป้าหมายให้ข้าราชการและบุคลากรส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ และตอบสนองความต้องการของประชาชน บุคลากรได้รับการปฏิบัติด้วยความเป็นธรรม มีความพึงพอใจในงาน ตลอดจนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตามนัยยะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ อย่างไรก็ตามการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ไม่อาจบริหารจัดการโดยฝ่ายบุคคลเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องปรับเปลี่ยนให้มาเป็นการรับผิดชอบร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาแต่ละฝ่าย ผู้บริหารขององค์กร และฝ่ายบุคคล ขอบข่ายความรับผิดชอบฝ่ายทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น จึงถูกยกระดับจากงานสนับสนุนที่ทำประจำ (Routine) กับบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับกิจกรรมพื้นฐาน เช่น การกำหนดและสรรหา การชำระรักษา การพัฒนาและดูแลบุคลากร ไปสู่การทำงานเชิงรุกที่เกื้อหนุนต่อการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ อันมุ่งผลสำเร็จต่อวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และแผนปฏิบัติการขององค์กร (อิสระ สุวรรณบล, 2544, หน้า 112-113) ขณะเดียวกันก็สร้างบุคลากรให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า มีทัศนคติที่ดีต่อตนเอง ต่องานในหน้าที่ ต่อองค์กร ต่อประชาชนผู้ให้บริการ และต่อสังคม

บทบาทของการบริหารงานบุคคลที่เปลี่ยนแปลงไป ย่อมต้องอาศัยนักบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีสมรรถนะสูงและสามารถสร้างความเข้มแข็งในการบริหารกำลังคนของตนเอง มีความรอบรู้ในกระบวนการหรือกิจกรรมทรัพยากรบุคคล และความรู้ต่อความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งยังต้องศึกษา ทำความเข้าใจเรื่องทุนมนุษย์ที่มีอยู่ภายนอกองค์กร และพร้อมใช้ประโยชน์ เพื่อจัดทำโครงการหรือมอบหมายงานที่ อปท. ขาดความถนัด เพื่อเพิ่มคุณค่าให้องค์กรมีความเลิศเชิงผลลัพธ์และความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น มีขีดความสามารถในการคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงขององค์กรที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรบุคคล แสวงหาแนวทาง พัฒนากำลังคนให้เหมาะสม และพร้อมสร้างผลงานที่มีคุณภาพ ตรงตามมาตรฐาน

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลตามแนวใหม่จะไม่เกิดประโยชน์ต่อ อปท. ได้เลย หากไม่สามารถวัดและประเมินผลสำเร็จของการบริหารงานบุคคล ที่มีต่อความสำเร็จขององค์กรโดยรวมได้ เพราะการประเมินผลดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่บ่งชี้ว่า อปท. สามารถบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คุ่มค่า เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมภารกิจ ความจำเป็นและปัญหาของพื้นที่ รวมถึงเป็นไปในทิศทางอันจะช่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

ขององค์การมากนักน้อยเพียงใด การรับทราบระดับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการแสวงหาแนวทางให้การบริหารงานบุคคลของ อปท. เป็นกลไกสำหรับผู้บริหารและผู้รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล นำไปพัฒนางานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้บรรลุภารกิจและเป้าหมายที่ตั้งไว้ ขณะเดียวกัน ก็สามารถสร้างหลักประกันให้กับบุคลากรที่มีจิตสำนึกในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ท้องถิ่น ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงมีขวัญและกำลังใจในการทำให้ อปท. เป็นองค์กรที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเต็มศักยภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในของการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่
3. เพื่อศึกษาอิทธิพลของการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ต่อผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สมมติฐานของการวิจัย

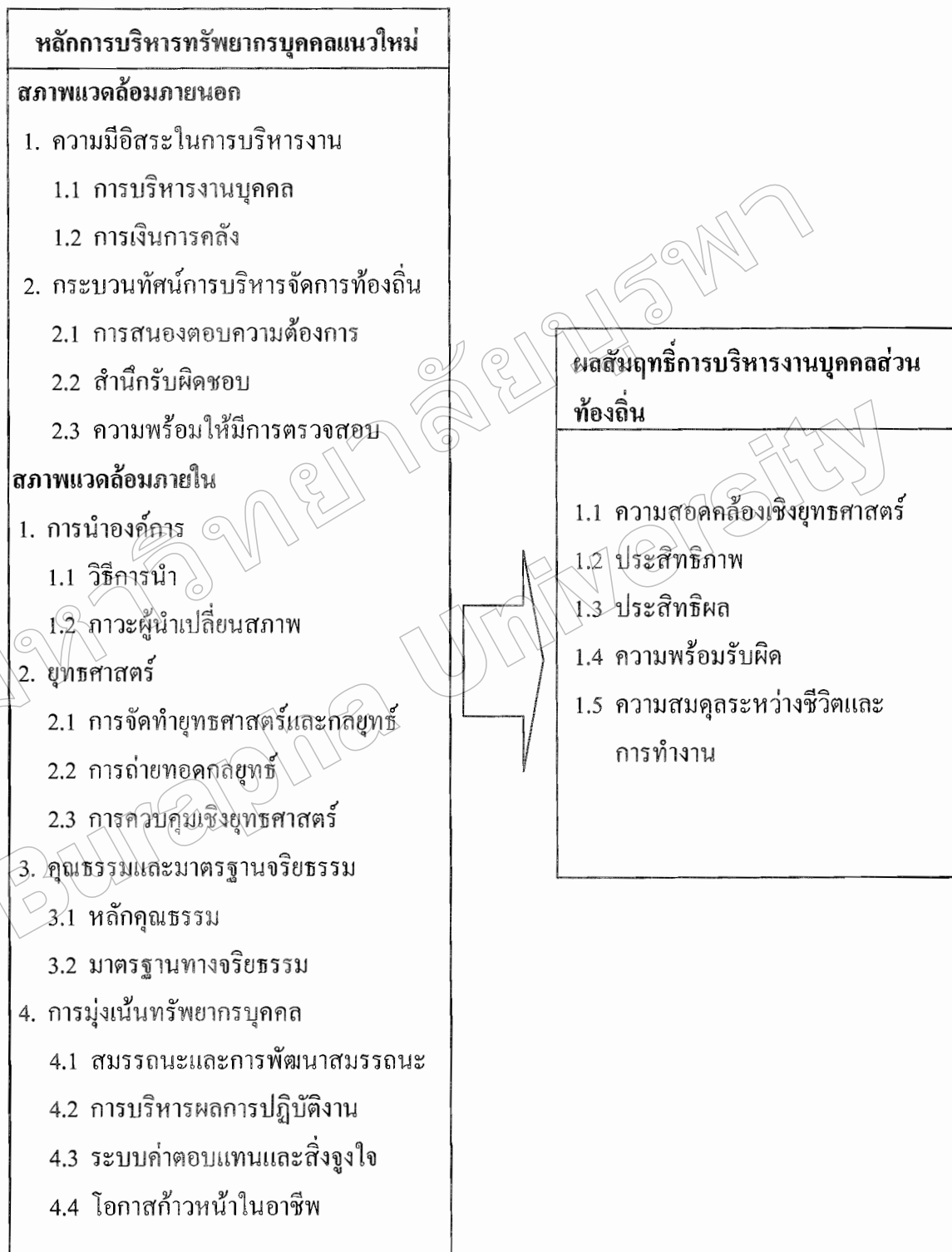
สมมติฐานหลัก

การบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ที่ประกอบด้วยสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน มีอิทธิพลต่อการจำแนกผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สมมติฐานรอง

1. ความมีอิสระในการบริหารงาน มีอิทธิพลต่อการจำแนกผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
2. กระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่น มีอิทธิพลต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
3. การนำองค์การ มีอิทธิพลต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
4. ยุทธศาสตร์ มีอิทธิพลต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. คุณธรรม มีอิทธิพลต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
6. การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล มีอิทธิพลต่อการจำแนกระดับผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1-1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. เพื่อเพิ่มองค์ความรู้ทางวิชาการด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น
2. เพื่อนำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ ในการปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการบริหารงานบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ รวมทั้งสร้างความพึงพอใจสูงสุดกับประชาชนอย่างแท้จริง
3. ผลการศึกษาจะเป็นแนวทางให้ อปท. ที่ประสงค์จะพัฒนาระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น นำไปใช้เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานบุคคลให้สามารถปฏิบัติงาน เพื่อการบริการที่ดีต่อประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา จะทำการศึกษาผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามตัวแบบการประเมินสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Scorecard: HR Scorecard) ที่กำหนดโดยสำนักงานวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย 5 มิติ คือ ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคล ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคล ความพร้อมรับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคล คุณภาพและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน และการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ที่ประกอบด้วย 2 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก อปท. ได้แก่ มิตินโยบายในการบริหารงาน โดยอ้างอิงจากแนวคิดการกระจายอำนาจ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และมติกระบวนทัศน์ใหม่ด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น 2) ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ที่ประยุกต์มาจากปรัชญาการบริหารงานบุคคล เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในมิติการนำองค์การ ยุทธศาสตร์ คุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม และการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

2. ด้านพื้นที่ รูปแบบ อปท. ในปัจจุบันของประเทศไทย มีจำนวนทั้งสิ้น 5 รูปแบบ ได้แก่ อบจ. เทศบาล อบต. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดย อปท. 2 รูปแบบหลัง ถือเป็น อปท. รูปแบบพิเศษที่มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับเฉพาะ เนื่องจากคุณลักษณะทางกายภาพที่มีความแตกต่างและโดดเด่นจากรูปแบบอื่น ๆ แต่การศึกษารั้งนี้ต้องการนำผลที่ได้รับไปใช้กับ อปท. ทั่วไปในระดับสากล จึงกำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เพียง 3 รูปแบบคือ อบจ. เทศบาล และ อบต. ซึ่ง อปท. ทั้ง 3 รูปแบบ ได้ถูกบูรณาการระเบียบข้อบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารงานบุคคลให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3. ด้านเวลา การวิจัยครั้งนี้เริ่มดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 - วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2552 รวมระยะเวลาทั้งสิ้น 2 เดือน

นิยามศัพท์เฉพาะ

ตัวแปรต้น

หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอก อปท. ที่เป็นไปตามแนวทางกระจายอำนาจ และกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย มิตินี้ความมีอิสระในการบริหารงาน และมิติกระบวนการทศน์ในการบริหารจัดการท้องถิ่น และสภาพแวดล้อมภายใน อปท. ตามปรัชญาการบริหารทรัพยากรบุคคล และเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย มิติการนำองค์การ มิตินิเทศศาสตร์ มิตินิคุณธรรม และมาตรฐานจริยธรรม มิติการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

มิติที่ 1 ความมีอิสระในการบริหารงาน หมายถึง การที่ อปท.สามารถบริหารงานด้านบุคลากร และการเงินการคลัง อย่างเต็มที่ตามขอบเขตที่กำหนดในกฎหมาย โดยองค์การที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ทั้งนี้เพื่อการบรรลุเป้าหมายตามพันธกิจ

มิติที่ 2 กระบวนการทศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น หมายถึง แนวทางที่ อปท. นำมาใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุต่อ การสนองตอบความต้องการ สำนิกรับผิดชอบ และความพร้อมรับผิดต่อประชาชนในท้องถิ่น

การสนองตอบความต้องการ เป็นกระบวนการบริหารงานบุคคลของ อปท. ที่สร้างความพึงพอใจของประชาชน ทั้งนี้โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล และการส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยใช้ประชาชนเป็นหลัก

สำนิกรับผิดชอบ เป็นกระบวนการที่ อปท. ใช้ในการส่งเสริมให้บุคลากรดำเนินงานบริการชุมชนโดยการคำนึงถึงความร่วมมือกับท้องถิ่น การให้ความสนใจต่อประเด็นที่สาธารณะหรือประชาชนมีความกังวล รวมถึงมีกลวิธีในการจัดการกับผู้ปฏิบัติงานที่สร้างผลกระทบต่อชุมชน ความพร้อมให้มีการตรวจสอบ หมายถึง การที่องค์กรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น ให้เกิดความโปร่งใส และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

มิติที่ 3 การนำองค์การ หมายถึง วิธีการนำ และภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพของนายก อปท. ซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อสร้างการได้เปรียบและความสามารถในการแข่งขันกับ อปท. อื่น

วิธีการนำ หมายถึง กระบวนการที่นายก อปท. ใช้ในการกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ และเป้าประสงค์ของการดำเนินงาน ที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มีการถ่ายทอดถึงวิสัยทัศน์ การสร้างและการส่งเสริมให้บุคลากรมีค่านิยมในการทำงานร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลทั่วทั้งองค์การ

ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ หมายถึง พฤติกรรมที่ นายก อบต.ใช้ในการจูงใจหรือสร้างอิทธิพลต่อบุคลากร ด้วยการมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ การเอาใจใส่ต่อปัจเจกบุคคล การกระตุ้นทางปัญญา และการจูงใจด้วยแรงคลใจ

มิติที่ 4 ยุทธศาสตร์ หมายถึง การที่ อบต. มีการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ และการควบคุมเชิงยุทธศาสตร์

การจัดทำยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ หมายถึง การที่ อบต. นำกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และมีการกำหนดทิศทางเป้าประสงค์การบริหารงานบุคคล รวมถึงคาดการณ์ถึงการบริหารทรัพยากรบุคคลในอนาคต

การถ่ายทอดกลยุทธ์เพื่อนำไปปฏิบัติ หมายถึง วิธีที่ อบต. ใช้ในการแปลงเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ไปสู่แผนปฏิบัติการ

การควบคุมเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง วิธีการติดตามตรวจสอบ และพัฒนา เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ

มิติที่ 5 คุณธรรมและมาตรฐานจริยธรรม หมายถึง หลักการที่ อบต. นำมาใช้ในการบริหารจัดการบุคลากรของตน ที่เป็นไปตามหลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งมีมาตรฐานในการสร้างและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลทุกระดับ ให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมในการปฏิบัติงาน

หลักความสามารถ หมายถึง การนำความรู้ความสามารถของบุคลากรแต่ละคน มาเป็นเกณฑ์ในทุกกิจกรรมของกระบวนการบริหารงานบุคคล ทั้งในด้านการสรรหา การคัดเลือก การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง

หลักความเสมอภาค หมายถึง การบริหารงานบุคคลของ อบต. นั้นที่ให้ออกาสแก่คนทั่วไปเข้ามาทำงานโดยไม่มีการกีดกัน ขณะเดียวกันบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรก็ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

หลักความมั่นคง หมายถึง การที่ อบต. มีมาตรการในการสร้างหลักประกันการปฏิบัติงานแก่บุคลากรว่าจะได้รับการคุ้มครอง จะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกให้ออกจากงานโดยปราศจากความผิด ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง รวมถึงการทำให้บุคลากรรู้สึกมั่นคงในหน้าที่การงาน

หลักความเป็นกลางทางการเมือง หมายถึง ระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงในกิจกรรมต่าง ๆ หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรใดๆ ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานตามนโยบาย และระเบียบหลักเกณฑ์อย่างเต็มภาคภูมิ

ความสอดคล้องกับพันธกิจและเป้าหมายขององค์การ หมายถึง อปท. มีนโยบาย แผนงาน และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งสอดคล้องและสนับสนุนการบรรลุ พันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การวางแผนและบริหารกำลังคน หมายถึง อปท. มีการวางแผนและบริหารกำลังคน ในเชิงปริมาณและคุณภาพ ที่เหมาะสม สอดคล้องกับการบรรลุภารกิจ และความจำเป็นของ อปท. ทั้งปัจจุบันและในอนาคต มีการวิเคราะห์สภาพกำลังคน โดยสามารถระบุช่องว่างด้านความต้องการกำลังคน และมีแผนเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

การจัดการกำลังคนที่มีความสามารถสูง หมายถึง การมีมาตรการด้านการบริหารงาน บุคคลเพื่อดึงดูดให้ได้มา พัฒนา และรักษาไว้ซึ่งบุคลากรที่มีทักษะและสมรรถนะสูง ซึ่งจำเป็นต่อ ความคงอยู่และขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์การ

การจัดทำแผนสร้าง/พัฒนา/ สืบต่อตำแหน่งผู้บริหาร หมายถึง อปท. มีแผนสร้าง พัฒนาผู้บริหารทุกระดับ เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการบริหารจัดการ

มิติที่ 2 ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคล หมายถึง กิจกรรมและกระบวนการบริหาร งานบุคคลของ อปท. มีลักษณะดังต่อไปนี้

ถูกต้องและทันเวลา หมายถึง กิจกรรมของกระบวนการบริหารงานบุคคล เป็นไปตาม ระเบียบกฎเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนด

ค่าใช้จ่าย หมายถึง กิจกรรมและกระบวนการบริหารงานบุคคลมีความคุ้มค่า

การใช้เทคโนโลยี หมายถึง การนำเทคโนโลยีและเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการ กระบวนการบริหารงานบุคคล มีฐานข้อมูลด้านการบริหารงานบุคคลที่ถูกต้อง เทียบตรง ทันสมัย สามารถนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจและการบริหารงานบุคคลได้จริง

มิติที่ 3 ประสิทธิภาพของการบริหารงานบุคคล หมายถึง นโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารงานบุคคลของ อปท. ก่อให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

การรักษาไว้ซึ่งบุคลากร หมายถึง การมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอ และคุณภาพที่ เหมาะสมต่อการบรรลุเป้าหมายพันธกิจของ อปท.

การเรียนรู้และการพัฒนา หมายถึง การที่ อปท. สนับสนุน และพัฒนาให้บุคลากร แสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง มีการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้

ความพึงพอใจของบุคลากร หมายถึง ความสามารถของ อปท. ในการบริหารงาน บุคคลที่สนองความรู้สึกเชิงบวกต่อบุคลากร

การมีระบบการบริหารผลงาน หมายถึง กระบวนการบริหารของ อปท. ที่มีเกณฑ์ในการทำนายความแตกต่าง การจัดลำดับผลการปฏิบัติงาน และการประเมินผลเพื่อเป็นแนวทางในการให้คุณให้โทษ การให้รางวัล การเลื่อนตำแหน่ง การพัฒนาและส่งเสริมศักยภาพบุคลากร

มิติที่ 4 ความพร้อมรับผิด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง การที่ อปท. จะต้องมีความรับผิดชอบ ทั้งในด้าน

การตัดสินใจและผลการตัดสินใจ หมายถึง ระบบการบริหารงานบุคคลที่ผู้บริหารทุกระดับมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และพร้อมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน

กระบวนการบริหารงานบุคคล หมายถึง ทุกขั้นตอนในกิจกรรมการบริหารงานบุคคลของ อปท. มีความโปร่งใส เป็นธรรม มีการคำนึงถึงหลักนิติธรรม และหลักสิทธิมนุษยชน

มิติที่ 5 คุณภาพชีวิตการทำงานและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน หมายถึง การที่ อปท. มีนโยบาย แผนงานโครงการและมาตรการ อันนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคลากร ดังนี้

สภาพแวดล้อมและบรรยากาศการทำงาน หมายถึง ระบบงานและบรรยากาศการทำงานของ อปท. มีลักษณะที่ส่งเสริมให้บุคลากรได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ โดยไม่สูญเสียรูปแบบการใช้ชีวิตส่วนตัว

สวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวก หมายถึง อปท. ได้จัดให้มีสวัสดิการ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติมจากภาคบังคับตามกฎหมาย ที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการ และสภาพขององค์การ

การสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร หมายถึง ระบบการบริหารงานบุคคลของ อปท. มุ่งทำให้เกิดการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารกับบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และระหว่างบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้วยตนเอง