

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ผู้วิจัยได้จำแนกแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ส่วน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิจัย ได้แก่

ส่วนที่ 1 แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคล

ส่วนที่ 2 แนวคิดผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคล

ส่วนที่ 3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคล

เป็นที่ยอมรับกันว่า การบริหารงานใดก็ตามบุคลากรถือเป็นปัจจัยที่สำคัญขององค์การ เนื่องจากในการบริหารงานนั้น บุคลากรคือผู้นำทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ ข้อมูลข่าวสาร ไปใช้ในการปฏิบัติงาน หากทรัพยากรการบริหารจัดการเป็นไปอย่างพร้อมมูล แต่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ ความสามารถ ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ก็ยากจะทำให้การบริหารงานบรรลุผลตามความมุ่งหมายได้ ดังนั้น องค์การหรือหน่วยงานใดสามารถหาคนดี มีความรู้ความสามารถเข้าปฏิบัติงาน และดึงดูดให้บุคลากรเหล่านี้ปฏิบัติงานในองค์การให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ ก็เป็นที่แน่ใจได้ว่า องค์การย่อมมีความเจริญก้าวหน้า สามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การที่องค์การจะสามารถหาคนดี มีคุณภาพเข้าปฏิบัติงาน และดึงดูดใจให้ปฏิบัติงานในองค์การตลอดไปได้นั้น องค์การจะต้องมีการบริหารงานบุคคลหรือในปัจจุบันใช้ชื่อว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดีด้วย ทั้งนี้เพราะการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องของการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค์การหรือหน่วยงาน นับตั้งแต่การสรรหา การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนา การประเมินผลไปจนถึงการให้บุคคลพ้นออกจากงาน สอดคล้องกับที่ Nigro (1959) กล่าวว่า ความสำเร็จของการบริหารงานบุคคลคือศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุด ดังนั้น การบริหารงานบุคคลจึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผน การวางแผน การวางระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ และบำรุงรักษาทรัพยากรมนุษย์ (Human

Resources) อย่างมีประสิทธิภาพ และปริมาณเพียงพอที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ กระบวนการที่ว่านี้จึงประกอบไปด้วย 1) การวางแผนนโยบาย 2) การวางแผนกำลังคน 3) การกำหนดตำแหน่ง เงินเดือน 4) การสรรหาบุคคล 5) การบรรจุและแต่งตั้ง 6) การจัดทำทะเบียนประวัติ 7) การพัฒนาบุคคล 8) การประเมินผลปฏิบัติงาน 9) วินัยและการดำเนินการตามวินัย 10) การจัดสวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทน 11) การฟื้นฟูสภาพการทำงาน เป็นต้น

จากคุณลักษณะของกระบวนการดังกล่าว การบริหารงานบุคคลจึงมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่หรือความล่มสลายขององค์การ ด้วยเหตุผลเช่นนี้ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นประเด็นการศึกษาหนึ่งที่ได้รับคามนิยมน้อยอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่อดีตมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน และเพื่อให้ทบทวนวรรณกรรมเป็นแนวทางให้การวิจัยเรื่อง ผลสัมฤทธิ์ของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ เกิดประสิทธิผล ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลออกเป็น 4 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคล

ส่วนที่ 2 แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

ส่วนที่ 3 แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐของประเทศไทย

ส่วนที่ 4 หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่

ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคล

จากการทบทวนองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ผู้วิจัยพบว่า มีนักวิชาการหลายท่านพยายามแบ่งแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น อุทัย เลหาวิเชียร (2532) ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 แนวทางคือ 1) แนวการศึกษาในความหมายที่แคบ ซึ่งเป็นแนวการศึกษาที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคล (Personnel Process) ซึ่งได้แก่ การสรรหาการพัฒนา เป็นต้น โดยไม่ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอื่น และเห็นว่าสิ่งดังกล่าวเป็นแค่เพียงกลไกของฝ่ายบริหารที่มีไว้สำหรับการควบคุมบุคคลเท่านั้น 2) แนวการศึกษาในความหมายที่กว้าง (Broad Conception) ได้แก่ การศึกษาโดยเชื่อมโยงการบริหารทรัพยากรบุคคลเข้ากับสาขาวิชาอื่นๆ เช่น ทฤษฎีการเมือง นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีองค์กรและการพัฒนา สำหรับดิน ปรัชญพฤษ (2532) แบ่งแนวทางการศึกษาการบริหารทรัพยากรบุคคล เป็น 2 ลักษณะคือ 1) ในฐานะที่เป็นกิจกรรมทางการบริหาร (Administration) และ 2) ในฐานะที่เป็นกิจกรรมทางการเมือง (Political Science) ส่วน เชื้อวชาญ อาศวนกุล (2530) แบ่งการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็น 2 ยุค

ตามพัฒนาการของการบริหารทรัพยากรบุคคล คือ การบริหารงานบุคคลแบบดั้งเดิม (Traditional Personnel Administration) และการบริหารงานบุคคลยุคใหม่ (New Personnel Administration)

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาการบริหารทรัพยากรบุคคล ควรแบ่งตามช่วงระยะเวลาของแต่ละยุค เนื่องจากสะดวกต่อการทำความเข้าใจ ที่สำคัญคือ การแบ่งตามแนวทางของ อุตัย เลาหวิเชียร และ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ ถ้วนเป็นส่วนประกอบของการบริหารทรัพยากรบุคคลใน ยุคดั้งเดิมและยุคใหม่ทั้งสิ้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

วิวัฒนาการของแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคล

แนวคิดด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล มีจุดกำเนิดจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ตั้งแต่ช่วงปลาย ค.ศ. ที่ 19 ในยุคนี้ได้มีผู้คนอพยพเข้ามาใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ หลายประการ ทั้งในด้านชีวิตความเป็นอยู่ สวัสดิการ ตลอดจนถึงเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เป็นธรรม ส่งผลทำให้แรงงานต่อสู้เรียกร้องความชอบธรรมจากนายจ้าง จนนายจ้างจำเป็นต้องหันมาทบทวนแก้ไข และปรับปรุง ท้ายที่สุดก็ได้กลายมาเป็นแนวทางในการบริหารทรัพยากรบุคคลสืบเนื่องจนถึงปัจจุบัน หนึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ก็ได้เกิดแนวคิดของการจัดการทรัพยากรบุคคลขึ้นมาหลายสำนักด้วยกัน และแนวคิดของการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลก็ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลาย อาจกล่าวได้ว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลในช่วงปลาย ค.ศ. 1900 ถึงต้น ค.ศ. 2000 เป็นช่วงของการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม แต่แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลก็ได้มีพัฒนาการตั้งแต่เพียงเฉพาะช่วงระยะเวลาดังกล่าวเท่านั้น ยุคต่อมาเมื่อการเปลี่ยนแปลงเชิงบริบททางสังคม ส่งผลให้แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม ไม่อาจประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป นักวิชาการสมัยใหม่ในช่วงปลาย ค.ศ. 2000 จึงเสนอแนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management) และได้รับความนิยมอย่างมากในปัจจุบันทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อสร้างความกระฉับกระเฉงเกี่ยวกับแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคล ผู้วิจัยจึงขอเสนอและอภิปรายแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลทั้ง 2 แนวคิดข้างต้น ดังนี้

1.1 แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม

การดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากรขององค์กรในช่วงเวลานี้ ถูกเรียกว่าเป็นยุคของการบริหารงานบุคคล ที่ยังให้ความสำคัญต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานค่อนข้างน้อย ขณะเดียวกันบทบาทหน้าที่นักบริหารทรัพยากรมนุษย์ ก็ถูกจัดเป็นเพียงฝ่ายรับที่เป็นภาระหน้าที่ขององค์กร มากกว่าเป็นหน่วยงานที่สร้างประสิทธิผลและความสำเร็จต่อองค์กร

สำหรับแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม หรือแนวคิดการบริหารงานบุคคล สามารถแบ่งออกเป็น 4 สำนักคิด ได้แก่

สำนักคิดที่ 1 การบริหารงานบุคคลเชิงการจัดการทางวิทยาศาสตร์

Taylor (1919) ถือเป็นคนแรกที่นำแนวคิดการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มาใช้ จนได้รับการขนานนามว่า บิดาของการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ คุณสมบัติของ Taylor ต่อการบริหารงานบุคคล เริ่มจากการพยายามค้นหาวิธีการให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เขาจึงเสนอแนวคิด “One Best Way” หรือวิธีการที่ดีที่สุดโดย 1) ปรับปรุงวิธีการทำงานของพนักงาน ด้วยการศึกษารูปแบบที่คนงานปฏิบัติในภาระงานต่าง ๆ ตลอดจนรวบรวมความรู้ในงานทั้งหมดที่คนงานมีอยู่ แต่ไม่ได้นำมาใช้อย่างเป็นทางการ 2) รวบรวมวิธีการปฏิบัติงานใหม่ โดยเขียนกฎระเบียบขั้นตอนที่เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงาน 3) คัดเลือกคนงานอย่างรอบคอบเพื่อให้คนงานที่รับเข้ามา มีลักษณะและความสามารถตรงกับภาระงาน รวมทั้งอบรมให้คนงานปฏิบัติตามภาระงานตามกฎระเบียบขั้นตอนที่กำหนดไว้ 4) กำหนดระดับผลงานที่ยุติธรรมหรือยอมรับได้ และพัฒนาระบบการจ่ายค่าตอบแทนให้กับคนงานที่มีผลงานเหนือกว่าระดับที่ยอมรับได้

จากหลักการดังกล่าวนี้เอง เป็นผลทำให้งานบริหารงานบุคคลได้รับการพัฒนา ซึ่งในที่สุดก็ได้กลายมาเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารงานบุคคล สำหรับนักคิดทฤษฎีที่จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันนี้ยังประกอบด้วย Gilbreth (1885) ที่นำเอาวิธีการ One Best Way ไปประยุกต์ใช้ โดยพัฒนาแนวคิดการหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (The One Best Way to do Work) ด้วยการศึกษาลักษณะการเคลื่อนไหวของร่างกายในการทำงาน (Motion Study) และผังกระบวนการทำงาน (Work Flow Process Chart) ผลการศึกษาดังกล่าว Gilbreth สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานที่มีความสัมพันธ์กับการเคลื่อนไหวของร่างกายคนงาน ซึ่งหลักการที่ Gilbreth เสนอ คือ 1) การค้นหาและจำแนกวิธีการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด 2) การลดเกณฑ์การทำงานให้น้อยลง และ 3) การประยุกต์ใช้กฎเกณฑ์ให้เข้ากับมาตรฐานของวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มผลผลิตและลดชั่วโมงการทำงาน แนวคิดของ Gilbreth จึงถูกเรียกว่า Time and Motion Studies

ส่วน Gantt จัดเป็นนักคิดทฤษฎีในกลุ่มการบริหารจัดการเช่นกัน แต่สิ่งที่ Gantt เสนอมุ่งให้ความสำคัญกับการให้สิ่งจูงใจ (Incentive) แก่คนงาน โดยมีหลักการดังนี้ 1) การจ่ายค่าจ้างกับคนงานทั้งหมดตามค่าแรงขั้นพื้นฐาน 2) หากคนงานคนใดทำงานสำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ จะได้รับเงินโบนัสพิเศษ 3) แต่ถ้าคนงานปฏิบัติงานดินนอกเหนือจากที่คาดหวังไว้ก็จะได้เลื่อนตำแหน่งให้เป็นหัวหน้า (Supervisors) หรือผู้ฝึกสอน (Coach)

จากนักคิดทฤษฎีทั้ง 3 ท่านที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่า สำนักคิดด้านการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ มุ่งเน้นให้ฝ่ายบริหารหรือนายจ้าง นำวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการงาน (The Management of Work) อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงหรือ กระตุ้น ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานนั่นเอง

สำนักคิดที่ 2 การบริหารงานบุคคลเชิงจิตวิทยาอุตสาหกรรม

นอกเหนือจากแนวคิดการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ ช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกันนี้ ได้มีสำนักจิตวิทยาอุตสาหกรรมถือกำเนิดขึ้นมา ภายใต้การนำของ Munsterberg (1913) โดยประยุกต์หลักการด้านจิตวิทยาเข้ากับกิจกรรมทางอุตสาหกรรม ในหนังสือชื่อ “จิตวิทยาและประสิทธิภาพของงานอุตสาหกรรม” เขาเสนอให้นำกระบวนการทางด้านจิตวิทยาไปใช้ในการคัดเลือกบุคลากรเพื่อทราบถึงความแตกต่างด้านความสามารถและบุคลิกภาพของพนักงาน อันจะทำให้สามารถจัดวางตัวพนักงานในตำแหน่งงานต่างๆ ได้ ขณะเดียวกัน ก็กล่าวถึงการฝึกอบรมเพื่อเป็นแนวทางให้คนงานทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผลงานของ Munsterberg ได้ก่อคุณูปการต่อการบริหารงานบุคคลยุคดั้งเดิมและยุคต่อมาคือ การทดสอบบุคคลเข้าทำงาน กล่าวคือ สำนักคิดนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า วิธีการที่ดีที่สุดในการคัดเลือกคนงาน แต่ละองค์การจะต้องวิเคราะห์งาน (Job Analysis) เสียก่อน เพื่อทราบว่าลักษณะงานเช่นนี้ต้องการคนประเภทไหน มีคุณสมบัติอย่างไร จากนั้นจึงทำการทดสอบผู้สมัครคัดเลือกตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ การบริหารงานบุคคลเชิงจิตวิทยาอุตสาหกรรม จึงจัดเป็นแนวคิดหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับการนำหลักการจิตวิทยาไปใช้ในการจัดการและวางแผนงานอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการแก้ปัญหาการงูเงี้ยว และการพัฒนาพฤติกรรมของมนุษย์ที่อยู่ในองค์การนั้น ๆ

สำนักคิดที่ 3 การบริหารงานบุคคลเชิงมนุษยสัมพันธ์

การบริหารงานบุคคลสำนักคิดการจัดการทางวิทยาศาสตร์และจิตวิทยาอุตสาหกรรม ที่มีจุดมุ่งเน้นที่ตัวบุคคล (Individual) และเทคนิคการบริหารงาน แม้ทำให้องค์การได้รับประสิทธิภาพจากการทำงานของพนักงานมากขึ้น แต่พนักงานหรือคนงานกลับไม่ได้รู้สึกถึงความพึงพอใจหรือความสุขในการทำงานเท่าใดนัก Elton Mayo (1954) จึงเริ่มหันมามองถึงความสำคัญของมนุษย์ในองค์การและมุ่งประเด็นการวิเคราะห์ไปที่ “กลุ่มบุคคลในองค์การ” โดยครั้งแรกเขาและคณะได้ทำการศึกษาผลกระทบของปัจจัยสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ ต่อความสามารถในการผลิตของคนงานในโรงไฟฟ้าที่ชื่อ Hawthorne เมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมไม่มีผลต่อการผลิตของคนงาน แต่เมื่อ Mayo ทำการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำเอาวิธีการใหม่ที่อาศัยเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการทำงาน กลับทำให้ผลผลิตในการทำงานของคนงานลดน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้น เขายังพบว่า ทักษะจิตของคนงานที่มีต่อเจ้าของหรือฝ่ายบริหาร และกลุ่มเพื่อนร่วมงานมีผลต่อผลผลิตขององค์การ การศึกษาของ Mayo สามารถสรุปได้ว่า คนงานให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์เชิงสังคมมากกว่าปัจจัยทางกายภาพ การมุ่งเน้นเฉพาะหลักการบริหาร เช่นที่ผ่านมา จึงไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลขององค์การ ฉะนั้น หากต้องการให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ องค์การจะต้องคำนึงถึงการสนองความต้องการ และความพึงพอใจของพนักงานด้วย

แนวคิดจากสำนักมนุษยสัมพันธ์ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกับวงการบริหารงานบุคคลหลายประการ โดยเฉพาะทำให้นักวิชาการด้านนี้ หันมาสนใจพนักงานในฐานะมนุษย์ที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ ด้วยการใช้หลักการทำงานเป็นกลุ่ม การให้รางวัลและลงโทษ การลดการควบคุมบัญชาให้น้อยลง รวมถึงการบริหารงานแบบประชาธิปไตย เป็นต้น

สำนักคิดที่ 4 การบริหารงานบุคคลเชิงพฤติกรรมองค์การ

สำนักคิดเชิงพฤติกรรม เป็นสำนักที่ถือกำเนิดขึ้นมาช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 โดยการนำแนวคิดทฤษฎีด้านองค์การและพฤติกรรมของมนุษย์มาผสมผสานกัน การศึกษาการบริหารงานตามแนวทางนี้ จึงมีขอบเขตกว้างขวางกว่า 3 แนวคิดแรก เพราะมีจุดเน้นอยู่ที่พฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การ ดิน ปรัชญพฤทธ์ (2527, หน้า 8) กล่าวถึงพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การว่า เป็นเรื่องของการศึกษาโครงสร้าง กระบวนการ พฤติกรรม หรือปรากฏการณ์ขององค์การและมนุษย์ทั้งที่อยู่ในภายในและภายนอกองค์การ ตามระดับของความเป็นนามธรรมของแนวความคิดที่นำมาใช้ ระดับนามธรรมดังกล่าว หมายถึงระดับของการศึกษา เช่น ระดับโลก ระดับประเทศ ระดับองค์การ ระดับกลุ่ม หรือระดับบุคคล เป็นต้น

ดังนั้น แนวคิดของสำนักพฤติกรรมศาสตร์ จึงมีความหมายครอบคลุมไปถึง ความต้องการของบุคคลในองค์การ (Individual Needs) แรงจูงใจในการทำงาน (Motivation) ความพึงพอใจในการทำงาน การทำงานเป็นทีม (Team Work) วัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) ความผูกพันต่อองค์การ (Organizational Commitment) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว พฤติกรรมของบุคคลในองค์การส่วนท้องถิ่น มีความเกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการบริหารงานบุคคล ถือเป็นส่วนสำคัญที่จะกำหนดหรือกำกับพฤติกรรมของพนักงาน ในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากการบริหารงานบุคคลขององค์การนั่นเอง

จากการนำเสนอแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม จาก 4 สำนักคิด แม้จะส่งผลให้เกิดพัฒนาการของการบริหารทรัพยากรบุคคลหลายประการก็ตาม แต่แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม ก็มีจุดอ่อนและข้อจำกัดในการนำมาประยุกต์กับสถานการณ์สังคมยุคโลกาภิวัตน์ ดังเช่นปัจจุบัน ข้อจำกัดที่ผู้วิจัยพบจากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสรุปได้ดังนี้

1. แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิมมุ่งเน้นเทคนิควิธีการ (Means) ในการบริหารงานบุคคล มากกว่าการคำนึงถึงจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมาย (Goals) ของบุคคล ข้อจำกัดในประเด็นดังกล่าว ทำให้หน่วยงานหรือองค์การ ต่างมุ่งให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ รวมถึง หลักเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติงาน และส่งผลให้กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคล กลายเป็นกลไกที่ฝ่ายบริหารใช้ เพื่อบังคับ ควบคุม บุคลากรใน

หน่วยงานมากกว่าจะเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริม หรือพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีของสมาชิกในองค์กร โดยเฉพาะระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ

2. ด้วยการมุ่งเน้นวิธีการ มากกว่าเป้าหมาย เนื้อหา และขอบเขตการบริหารทรัพยากรบุคคลจึงถูกจำกัดอยู่ในแวดวงของกระบวนการบริหารงานบุคคล (Personnel Process) อาทิ การกำหนดตำแหน่ง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นตำแหน่ง การโอนย้าย การประเมินผล การวินัย การอุทธรณ์และร้องทุกข์ การพ้นจากสภาพการทำงาน ซึ่งล้วนเป็นกระบวนการระยะสั้นที่เน้นย้ำการคงไว้ซึ่งสถานภาพเดิม ๆ ขององค์กร ขณะที่โลกความเป็นจริงการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อองค์กรตลอดเวลา

3. ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ กิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม มักมีลักษณะที่แยกออกจากกันเป็นเอกเทศ กล่าวคือ กิจกรรมหนึ่ง ๆ จะมีหน่วยงานแต่ละหน่วยทำหน้าที่รับผิดชอบ เช่น ฝ่ายสรรหาคัดเลือก ฝ่ายประเมินผล ฝ่ายฝึกอบรม ฝ่ายวินัยและร้องทุกข์ ฝ่ายเงินเดือนและสวัสดิการ เป็นต้น แต่กิจกรรมของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลทั้งหมดนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างแยกไม่ออก ตั้งแต่การวางแผน การสรรหา การใช้ประโยชน์ การพัฒนาและการใช้ประโยชน์ การประเมินผล จนกระทั่งการลาออกจากงาน จุดอ่อนของการไม่ประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ตามคุณลักษณะของกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล ส่งผลให้การบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพขององค์กร

4. นอกเหนือจากประเด็นความไม่สอดคล้องประสาน ระหว่างกิจกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลภายในองค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม ยังขาดปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกอีกด้วย แนวคิดการบริหารงานแบบปิด (Close) ย่อมไม่สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการองค์กรในปัจจุบันที่เชื่อว่า ทุกองค์กรล้วนแล้วแต่ได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม เทคโนโลยี รวมถึงตลอดแรงงาน ดังนั้นการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิมที่ไม่ให้ความสำคัญกับปัจจัยแวดล้อมภายนอก ย่อมส่งผลให้การบริหารทรัพยากรบุคคลหยุดนิ่ง ไม่สามารถพัฒนาให้เท่าทันต่อบริบทของสังคมล้อมรอบองค์กรได้ ในที่สุด การบริหารทรัพยากรบุคคล ก็อาจเป็นเครื่องมือที่องค์กรจะนำไปใช้ ให้นุเคราะห์ปฏิบัติภารกิจอย่างบรรลุวัตถุประสงค์ และเกิดประโยชน์สูงสุดตามความคาดหวังได้

1.2 แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่

ด้วยจุดอ่อนและข้อจำกัดของแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม ไม่อาจนำมาประยุกต์ใช้กับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แนวคิดดังกล่าวจึงถูกปฏิเสธจากนักวิชาการรุ่นต่อมา ทั้งนี้ นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1970 นักวิชาการรุ่นใหม่ต่างหันมาศึกษาและวิจัยแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบใหม่ทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยช่วงระยะเวลาแรกนั้น การศึกษาจะมุ่งเน้นที่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และพัฒนาแนวคิดการบริหารงานบุคคล จนทศวรรษที่ 1980 เริ่มนำคำว่า “ทรัพยากรมนุษย์” (Human Resource) มาใช้แทนคำว่า “บุคคล” และพยายามชี้ให้เห็นถึงบทบาท รวมถึงขอบเขตภาระหน้าที่ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม จนกระทั่งในปี ค.ศ.1990 ก็ได้พัฒนาแนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) มาเพื่อใช้แทนที่ “การบริหารงานบุคคล” และได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่อง

สำหรับคุณลักษณะของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ พบว่า มีเอกลักษณ์โดดเด่นแตกต่างจากการบริหารงานบุคคลหลายประการ ทั้งในด้านแนวความคิด กระบวนการ และเทคนิคการดำเนินงาน กล่าวคือ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้นำกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิมมาทำการเพิ่มเติม และดัดแปลง (Modified Traditional Personnel Management) เสียใหม่ ในด้านภารกิจที่ถูกเพิ่มเติมขึ้น ได้แก่ การพัฒนาพนักงาน การสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงาน และการเพิ่มคุณภาพของงาน (Buford & Lindner, 2002, p.38) ส่วนด้านการดัดแปลงจะมีลักษณะเน้นให้ทุกกระบวนการมีกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ตั้งแต่การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การสรรหา การคัดเลือก การประเมินผลการทำงาน รวมถึงการฟื้นฟูสภาพจากงาน แต่ประเด็นสำคัญและจัดเป็นจุดเปลี่ยนของการบริหารทรัพยากรบุคคลยุคดั้งเดิมกับยุคใหม่ คือ การนำ 2 แนวคิดมาใช้คือ

- 1.2.1 แนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resource Management) และ
- 1.2.2 แนวคิดทุนมนุษย์ (Human Capital)

ดังมีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 แนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

แม้เริ่มแรกการจัดการเชิงกลยุทธ์จะถูกนำมาใช้ในองค์การธุรกิจเอกชน การพัฒนาภารกิจ วิสัยทัศน์ และการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การเพื่อนำไปสู่การบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ แต่ Moore (1997); Cohen and Eimicke (1998) ก็กล่าวว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์ได้แพร่หลายไปยังองค์การภาครัฐ รวมถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ความหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

นักวิชาการหลายท่านด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ได้นิยามความหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่า นิยามดังกล่าวมีความ

คล้ายคลึงกันหลายประการ โดยเฉพาะการให้ความหมายว่า กระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์จะต้องมีความเชื่อมโยงหรือสอดคล้องหรือตอบสนองต่อกลยุทธ์ขององค์กร (Foot & Hook, 2005, pp.11-12; Nankervis, Compton, & McCarthy, 1999, p.15) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ จึงจัดเป็นกิจกรรมหนึ่งในการดำเนินงานขององค์กร ที่ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารเชิงกลยุทธ์ขององค์กร การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์จึงให้ความสำคัญระหว่างการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับการบริหารกลยุทธ์ขององค์กร โดยคำนึงว่าทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุด เนื่องจากเป็นตัวขับเคลื่อนให้องค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ (Armstrong, 2000) การจัดการทรัพยากรมนุษย์จึงต้องมีลักษณะดึงดูด จูงใจ และรักษานักวิชาการที่องค์กรมุ่งมั่นให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวแบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

จากนิยามความหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ดังระบุในตอนต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การนิยามความหมายดังกล่าว มีความสัมพันธ์กับตัวแบบของการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสามารถจำแนกออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่

1. แนวทางการบริหารเชิงกลยุทธ์

จุดกำเนิดของแนวทางนี้เริ่มจาก Fombrun, Tichy, & Devanna (1984) แห่งมหาวิทยาลัย Michigan เชื่อว่า การจัดการทรัพยากรบุคคลมีคุณลักษณะคล้ายคลึงกับการบริหารกลยุทธ์ขององค์กร กล่าวคือ องค์กรเป็นระบบเปิดที่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอก ซึ่งปัจจัยภายนอกเหล่านั้น อาจนำมาซึ่งโอกาสหรือภัยคุกคามที่มีผลต่อบุคลากรและองค์กร การจัดการทรัพยากรบุคคล จึงต้องสนใจความเชื่อมโยงระหว่างกลยุทธ์ขององค์กรและการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยระบบการบริหารงานบุคคล จะถูกออกแบบให้สนองตอบต่อกลยุทธ์ขององค์กร ผ่านกระบวนการต่าง ๆ 4 กระบวนการ คือ 1) การคัดเลือก โดยจัดวางทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับงาน 2) การประเมินผล 3) การให้รางวัลตอบแทนความสำเร็จที่บุคลากรกระทำได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว 4) การพัฒนา เพื่อสร้างคุณภาพของบุคลากร

จากกระบวนการเหล่านี้ Fombrun et al. ยังเสนอแนะว่า บทบาทหน้าที่ของฝ่ายทรัพยากรบุคคลจะต้องโยงใยอย่างสอดคล้องประสานกับสายงานบริหารขององค์กร กล่าวคือ ฝ่ายทรัพยากรบุคคลจะต้องจัดทำฐานข้อมูลด้านทรัพยากรบุคคลให้แก่องค์กร เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้บริหารระดับสูง ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับงานด้านทรัพยากรบุคคล ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเรื่องอื่น ทั้งต้องมีการประเมินคุณค่าและประโยชน์ที่องค์กรได้รับจากฝ่ายทรัพยากรบุคคล ทั้งระดับกลยุทธ์ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ

2. แนวทางมนุษยสัมพันธ์

แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ตามตัวแบบมนุษยสัมพันธ์ พบว่ามีต้นกำเนิดมาจากสำนัก Harvard ที่นำโดย Beer, Spector, Lawrence, Mills, & Walton (1984) ตามแนวทางนี้ Beer et al. เห็นว่า ในปัจจุบันองค์กรได้รับแรงกดดันเพิ่มมากขึ้น ทำให้องค์กรต้องมีมุมมองระยะยาวเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ทั้งยังมองว่า บุคลากรคือสินทรัพย์ที่มีศักยภาพ มิใช่เป็นเพียงต้นทุนผันแปร ด้วยเหตุนี้ Beer จึงยืนยันว่า ผู้บริหารตามสายงาน (Line Manager) ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการบริหารทรัพยากรบุคคล ทั้งในด้านการตัดสินใจ การดำเนินงาน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรและองค์กร

การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ตามแนวทางมนุษยสัมพันธ์ จึงทำให้ผู้บริหารตามสายงาน ต้องมีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรบุคคลมากขึ้น เพราะการกำหนดนโยบายด้านบุคลากรจะต้องสอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร และสายงาน ขณะที่ฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลก็จะมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการสร้างความผูกพัน ความอุทิศตน และการร่วมแรงร่วมใจของทรัพยากรบุคคล (Walton, 1985) ในฐานะสมาชิกที่จะนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายและความสำเร็จ

คุณลักษณะของการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

Anthony, Kacmar, and Perrewe (2005) ทำการศึกษาการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ในหนังสือชื่อ Human Resource Management: A Strategic Approach และสรุปให้เห็นถึงคุณลักษณะเด่นของการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ไว้ 7 ประการดังนี้

1. การจัดการทรัพยากรมนุษย์ นอกจากจะให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมภายในองค์กรแล้ว ยังจะต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบของสภาพแวดล้อมนอกองค์การสภาพแวดล้อมด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยีต่าง ๆ ฯลฯ ร่วมด้วย
- 2) การแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน ถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่องค์กรพึงต้องให้ความสนใจ โดยองค์กรจะต้องทราบถึงกลยุทธ์ที่คู่แข่งใช้ และพยายามพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันของตลาดแรงงาน กรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าทั้งองค์การภาครัฐและ อปท. ก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้บริหารทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานของตนได้ เนื่องจากปัจจุบันที่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มุ่งเน้นการให้บริการประชาชนในฐานะลูกค้า (Customers) ที่มีทางเลือกในการใช้บริการ การนำแนวคิด เทคนิค กลไกการจัดการที่ประสบความสำเร็จในภาคเอกชนมาปรับใช้ และการส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐในการให้บริการ (Osborne & Gabler, 1992) ล้วนเป็นผลทำให้ภาครัฐต้องแสวงหากลยุทธ์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ สามารถปฏิบัติงานตามหลักการการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่
- 3) การจัดการทรัพยากรมนุษย์จะต้องเป็นกระบวนการระยะยาว (Long Term) ที่มีมุ่งความสนใจเพียงการ

สร้างประสิทธิผลในการปฏิบัติงานเท่านั้น ต้องพิจารณาพนักงานในฐานะมนุษย์ที่ต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 4) ซึ่งทุกคนที่เป็นบุคลากรในองค์กรจะต้องได้รับการดูแล 5) การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการสร้างทางเลือกเชิงกลยุทธ์และตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ 6) กระบวนการดังกล่าวต้องเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กรด้วย ดังนั้น 7) หน่วยงานทุกหน่วยงานภายในองค์กรจึงมีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หรือที่เรียกว่าหุ้นส่วนกลยุทธ์ (Strategic Partner)

จากคุณลักษณะสำคัญดังกล่าว การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์จึงจัดเป็นแนวคิดเชิงบูรณาการที่ผสมผสานแนวคิดทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เช่น แนวคิดการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) ทฤษฎีการจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) ทฤษฎีการจัดการที่มุ่งสมรรถนะ (Competency-based Management) ทฤษฎีการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เป็นต้น

นอกจากการนำกระบวนการทัศน์ของการจัดการสมัยใหม่มาใช้ แนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ยังมีคุณลักษณะที่แตกต่างจากแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิมอีกหลายประการ สำหรับนักวิชาการที่นำเสนอประเด็นความแตกต่างของแนวคิดทั้งสองมี 3 กลุ่มด้วยกัน ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มนี้ต่างมีประเด็นในการวิเคราะห์ที่คล้ายกันและต่างกัน ดังตารางที่ 2-1

ตารางที่ 2-1 ประเด็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดการบริหารงานบุคคลแบบดั้งเดิมกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

ประเด็น	การบริหารงานบุคคลแบบดั้งเดิม	การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์	นักวิชาการที่ทำการศึกษา
กระบวนการบริหารงานบุคคล	ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ของกิจกรรมการบริหารบุคคล	พิจารณาถึงกิจกรรมการบริหารบุคคลเป็นกระบวนการระยะยาวที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน	Nankervis et.al (1996) Foot and Hook (2005)
ความสัมพันธ์กับกลยุทธ์หรือวัตถุประสงค์ขององค์กร	ไม่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์หรือวัตถุประสงค์ขององค์กร	ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการบริหารงานบุคคลเข้าด้วยกันกับกลยุทธ์ขององค์กร	Anthony et.al (2006) Nankervis et.al (1996) Foot and Hook (2005)
ขอบเขตในการศึกษา	มีขอบเขตการศึกษาค่อนข้างแคบและเป็นระบบปิดที่มุ่งแต่สภาพแวดล้อมภายในองค์กร	เป็นการศึกษาที่มีขอบเขตค่อนข้างกว้างขวางให้ความสำคัญทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร	Anthony et.al (2006) Nankervis et.al (1996) Foot and Hook (2005)
การมีส่วนร่วมในการบริหาร	ไม่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการบริหารงาน	ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของบุคคลทุกคนในฐานะหุ้นส่วนกลยุทธ์ขององค์กร	Foot and Hook (2005) Anthony et.al (2006)
เป้าหมายการติดต่อสื่อสาร	เกี่ยวข้องกับบุคลากรระดับปฏิบัติการแบบทางเดียวและเป็นทางการ	มีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรทุกระดับ มีช่องทางสื่อสารหลายทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ	Nankervis et.al (1996) Foot and Hook (2005)

ตารางที่ 2-1 (ต่อ)

ประเด็น	การบริหารงานบุคคลแบบดั้งเดิม	การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์	นักวิชาการที่ทำการศึกษา
ความยืดหยุ่น	มีลักษณะค่อนข้างตายตัวทั้งด้านโครงสร้างเงินเดือน วิธีการจ่ายค่าจ้าง เงินเดือน ฯลฯ รวมทั้งการใช้กฎระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานบุคคลอย่างเคร่งครัด	มีความยืดหยุ่นสูงและมุ่งเน้นการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าคำนึงถึงแต่เฉพาะระเบียบข้อบังคับ	Foot and Hook (2005)

จากตารางที่ 2-1 สามารถอธิบายได้ว่า ประเด็นที่นักวิชาการทั้ง 3 กลุ่มต่างเห็นพ้อง และให้ความสนใจในการนำมาเป็นแนวทางศึกษา ได้แก่ ประเด็นด้านกระบวนการบริหาร ทรัพยากรบุคคล ความสัมพันธ์กับกลยุทธ์หรือวัตถุประสงค์ขององค์กร และขอบเขตในการศึกษาก็คือ

ประเด็นแรก ด้านกระบวนการ ทุกกลุ่มนักวิชาการเห็นว่า การบริหารบุคคลแบบดั้งเดิมแยกกิจกรรมกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลออกจากกัน โดยไม่มองถึงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรม หรือที่ Foot and Hook และ Anthony, et.al เรียกว่า ขาดการบูรณาการกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ต่างจากการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลค่อนข้างสูง

ประเด็นที่สอง การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ ยังคงเน้นความเชื่อมโยงกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลเข้ากับกลยุทธ์ หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรด้วย ในประเด็นนี้ Cascio (1998, p.25) กล่าวว่า แนวทางในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้มนุษย์ในองค์กรให้สอดคล้องกับความต้องการด้านกลยุทธ์ขององค์กร ขณะเดียวกันจะต้องใช้ทรัพยากรมนุษย์จากทุกระดับในองค์กรให้ปฏิบัติตามกลยุทธ์ขององค์กรด้วย สอดคล้องกับ Anthony, et.al (2005, p.15) กล่าวว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการตัดสินใจระดับปฏิบัติการ เช่นการบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม แต่เป็นการตัดสินใจในระดับยุทธศาสตร์ขององค์กร ดังนั้นฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนและกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อนำมาใช้ในการบริหารจัดการบุคลากรทุกระดับในองค์กร

ประเด็นสุดท้าย ด้านขอบเขตการศึกษา การบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิมมีขอบเขตการศึกษาค่อนข้างแคบและเป็นระบบปิด ที่ไม่ให้ความสนใจกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ส่วนการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ เป็นการจัดการที่เน้นการสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันกับองค์กรภายนอก ดังนั้นกิจกรรมของการบริหารทรัพยากรบุคคล จึงให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่อยู่รอบนอกองค์กรค่อนข้างมาก

2.2.2 แนวคิดทุนมนุษย์

ในโลกยุคปัจจุบันที่องค์กรทั้งหลาย ล้วนหันมาให้ความสนใจต่อกระบวนการสร้างคุณค่าสร้างคุณค่า (Value Creation) แก่ทรัพยากรบุคคลในองค์กร โดยถือว่าบุคลากรมีความสำคัญในฐานะทุนหรือทรัพย์สินที่ต้องพัฒนา ให้มีความรู้ ความสามารถ เพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน (Competitive Advantage) และให้สอดคล้องกับสังคมเศรษฐกิจ ที่เน้นองค์ความรู้ (Knowledge Economy) ตามแนวความคิดการบริหารทุนมนุษย์ (Human Capital)

ความหมายของทุนมนุษย์

แนวคิดเรื่องทุนมนุษย์ก็มีใช้หลักการบริหารจัดการแนวทางใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่เป็นคำที่ Adam Smith นำมาใช้งานทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์ตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1800 โดยนิยามทุนคงที่ (Fixed Capital) ที่เป็นปัจจัยการผลิตไว้ 4 ชนิด คือ ทุนเครื่องมือ เครื่องจักร ทุนโครงสร้าง ทุนที่ใช้ปรับปรุงที่ดิน และทุนมนุษย์ ในหนังสือชื่อ An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations ทั้งนี้ Smith อธิบายว่า ทุนมนุษย์เป็นเรื่องของการได้มาซึ่งความรู้และการใช้ความรู้ความสามารถของสมาชิกในสังคม ผ่านการศึกษาเล่าเรียน การฝึกหัด และการฝึกฝนงาน พร้อมกันนั้น Smith ยังเสนอว่า ทุนมนุษย์มีความสัมพันธ์กับการแบ่งงานกันทำ เพราะการแบ่งงานกันทำจะส่งผลให้แรงงานมีทักษะ ความชำนาญ รวมถึงการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมนำไปสู่ผลผลิตของการผลิต ต่อมาช่วงทศวรรษที่ 1920 Pigou ได้อภิปรายถึงคุณลักษณะของทุนมนุษย์ว่า การลงทุนในมนุษย์จัดเป็นการลงทุนเช่นเดียวกับทุนวัสดุอุปกรณ์ การเปิดประเด็นเกี่ยวกับทุนมนุษย์ของ Pigou ครั้งนี้ ทำให้นิยามของทุนมนุษย์ที่ไม่ค่อยถูกกล่าวถึงมากนัก (Wikipedia, 2008) กลับทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เนื่องจาก Pigou พยายามเชื่อมโยงการลงทุนเข้ากับการบริโภค เขาอธิบายว่า การบริโภคเป็นการลงทุนเกี่ยวกับความสามารถในการผลิตของบุคคล ดังนั้นการลดค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบริโภคของบุคคลใดในวัยเด็ก ย่อมส่งต่อประสิทธิภาพของบุคคลนั้นในอนาคต

อย่างไรก็ดี ความหมายของทุนมนุษย์ที่ถูกใช้อ้างอิงอย่างแพร่หลายเป็นเวลานานหลายสิบปีเนื่องมาจากการเขียนของนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกสองท่าน คือ Jacob Mincer (1958) ในบทความเรื่อง “Investment in Human Capital and Personal Income Distribution” และ Gary S. Becker (1964) ในหนังสือชื่อ “Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education” โดยเฉพาะ Becker นั้นถือเป็นผู้กำหนดทฤษฎีทุนมนุษย์ขึ้น เขากล่าวว่า ทุนมนุษย์มีลักษณะคล้ายกับทุนกายภาพอื่น ๆ ที่บุคคลสามารถลงทุน (Invest) และได้รับอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (Rate of Return) ทุนมนุษย์จึงเป็นเครื่องมือการผลิตชนิดหนึ่ง เพราะการลงทุนหรือเพิ่มทุนมนุษย์จะนำไปสู่ผลการผลิตที่เพิ่มขึ้น ฉะนั้น ในทฤษฎีทุนมนุษย์ของ Becker เขาจึงเสนอให้มีการจัดการในทุนมนุษย์เพื่อเพิ่มมูลค่าของบุคลากรให้สูงขึ้น ด้วยการมุ่งเน้นการลงทุนไปที่ขีดความสามารถและทักษะการทำงานของบุคลากร ในรูปแบบการศึกษา ฝึกอบรม รวมถึงการสร้างเสริมบุคลากรให้มีสุขภาพแข็งแรง ด้วยการบริการด้านการแพทย์ เพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี

พัฒนาการของกรอบแนวคิดทุนมนุษย์

จากพื้นฐานทฤษฎีทุนมนุษย์ของ Becker ทฤษฎีนี้ได้ถูกขยายความคิดต่อในยุคต่อมา เป็นผลให้กรอบแนวคิดทุนมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตามยุคสมัย (Phillips, 2005) ดังนี้

กรอบแนวคิดทุนมนุษย์แบบเดิม

1. ทุนมนุษย์ถูกมองไปที่ค่าใช้จ่ายโดยถือว่าเป็นต้นทุน (Cost) ที่เกิดขึ้น
2. บทบาทหน้าที่ด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ถูกรับรู้ว่าเป็นเพียงงานสนับสนุน (Support Function)
3. งบประมาณและการบริหารจัดการด้านทรัพยากรบุคคล ถูกกำหนดจากหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านทรัพยากรบุคคลในองค์กรเท่านั้น
4. การให้ความสนใจ และความเข้าใจต่อผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุน (Return on Investment: ROI) มนุษย์ไม่มากนัก
5. การวัดและการประเมินทุนมนุษย์ได้จากข้อมูลทั่วไปขององค์กร
6. โปรแกรมด้านการบริหารบุคลากรในองค์กรถูกออกแบบขึ้น ไม่ได้คำนึงถึงการตอบสนองต่อความต้องการขององค์กร
7. โปรแกรมหรืองานที่เกี่ยวข้องกับทุนมนุษย์ ถูกรายงานผลจากสิ่งที่ได้ดำเนินการ โดยการมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยนำเข้า (Input)

กรอบแนวคิดทุนมนุษย์แบบใหม่

1. การลงทุนมนุษย์ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปเพื่อเพิ่มมูลค่า (Value) ในตัวบุคลากร
2. บทบาทหน้าที่ด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ถูกรับรู้ว่าเป็นหุ้นส่วนทางกลยุทธ์ขององค์กร (Strategic Partner)
3. ผู้บริหารระดับสูงจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดงบประมาณ และการบริหารจัดการด้านทรัพยากรบุคคล
4. ผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุน (Return on Investment: ROI) เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Cause and Effect Relationships)
5. ข้อมูลที่ใช้ในการวัดและประเมินทุนมนุษย์ จะต้องถูกรวบรวมขึ้นอย่างเป็นระบบ
6. โปรแกรมการบริหารบุคลากรจะถูกออกแบบขึ้น โดยคำนึงถึงความต้องการและการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กร
7. การรายงานผลของโปรแกรม กิจกรรมหรืองานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล จะมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยด้านผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้น

การนำเสนอกรอบแนวคิดดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การบริหารทุนมนุษย์แบบใหม่มีความแตกต่างไปจากแนวคิดทุนมนุษย์ยุคเก่า ตรงที่ให้ความสำคัญของคุณค่าของคน และผลผลิตที่บุคลากรผลิตขึ้นมาจากการลงทุน โดยเฉพาะปัจจุบันที่สังคมก้าวเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจ

ฐานความรู้ ความสำเร็จขององค์การขึ้นอยู่กับสินทรัพย์ประเภทที่จับต้องไม่ได้ (Intangible assets) หรือทุนทางปัญญา (Intellectual Capital) มากกว่าทรัพย์สินทางกายภาพ ซึ่งทุนมนุษย์จัดเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของทุนทางปัญญา ที่ประกอบไปด้วย (Edvinsson & Malone, 1997)

1. ทุนมนุษย์ จัดเป็นการรวบรวมความรู้ ทักษะ นวัตกรรม และความสามารถของบุคลากรแต่ละคนในองค์การด้วยตนเอง ทั้งยังเป็นการรวมไว้ด้วยคุณค่า วัฒนธรรม และปรัชญาขององค์การ

2. ทุนโครงสร้าง (Structure Capital) หมายถึง ฐานข้อมูลต่าง ๆ ขององค์การ ฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และสมรรถภาพขององค์การซึ่งสนับสนุนผลิตภาพของบุคลากร

3. ทุนความสัมพันธ์ (Relationship Capital) อันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกหรือบุคลากรในองค์การ และระหว่างสมาชิกกับบุคคลภายนอก ที่รวมถึงผู้ผลิตสินค้า ลูกค้า หรือองค์การอื่น ทุนความสัมพันธ์นี้จะเป็พื้นฐานของความร่วมมือ และการทำงานร่วมกัน เช่น ความไว้วางใจต่อกัน (Trust) ความผูกพันของผู้ใช้บริการ (Loyalty) การร่วมผลิตสินค้าและบริการ (Co-Production) และการตกลงยินยอมให้ดำเนินธุรกิจ (Licensing Agreement) เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547 ก, หน้า 3)

จากคุณลักษณะที่ปรากฏในองค์ประกอบของทุนทางปัญญา จะเห็นว่าองค์ประกอบทั้งสามล้วนเป็นทรัพย์สิน ที่มีความสำคัญต่อการสร้างคุณค่าให้กับองค์การ ฉะนั้น การลงทุนด้านการบริหารจัดการความรู้หรือทุนทางปัญญา (Intellectual Capital) จึงเป็นเรื่องของการเป็นเจ้าของความรู้ การประยุกต์ประสิทธิภาพ เทคโนโลยีขององค์การ ความสัมพันธ์กับลูกค้า และความชำนาญของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้้องค์การสามารถแข่งขันได้ในตลาด (Edvinsson & Malone, 1997, p.368) ซึ่งสามารถกระทำได้ 2 แนวทาง คือ

1. แนวทางกลยุทธ์

โดยมีกระบวนการดังต่อไปนี้

1.1 การสร้างและการจัดหาซึ่งความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นต่อการบรรลุพันธกิจและเป้าหมายของ้องค์การ โดยปกติแล้ว้องค์การแต่ละแห่งอาจหาความรู้จาก 1) การซื้อหรือสรรหาจากทุนมนุษย์ ทุนโครงสร้าง ทุนความสัมพันธ์ โดยการระบุให้ได้ว่าทุนใดมีความรู้ที่จำเป็นต่อ้องค์การ 2) การจัดหาจัดจ้าง เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ที่จำเป็น เช่น การจ้างที่ปรึกษา และ 3) การพัฒนาความรู้ด้วยการกระตุ้นให้บุคลากรหาแนวทางใหม่ ๆ สำหรับพัฒนารูปแบบหรือวิธีการให้บริการ

1.2 การจัดระบบความรู้ เพื่อทำให้ความรู้ที่กระจัดกระจายอยู่ในระดับบุคคล ได้รับการถ่ายทอดหรือแลกเปลี่ยนความรู้และเทคนิคไปสู่ระดับองค์กร ดังนั้น องค์กรจึงต้อง สร้างสภาพแวดล้อมให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้นำความรู้ที่มีอยู่ ออกมาใช้ประโยชน์ในการทำงาน ให้มากที่สุด รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

1.3 การแจกจ่ายข้อมูลข่าวสาร และองค์ความรู้ในองค์กร เพื่อให้บุคลากรทุกคน เข้าถึงและใช้ความรู้เหล่านั้น สร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อองค์กร ด้วยการใช้ระบบ เทคโนโลยีที่ใช้งานได้ง่าย สะดวก และไม่ทำให้บุคลากรรู้สึกว่าเป็นปัญหาหรือภาระเพิ่มเติม จาก การปฏิบัติงานในหน้าที่

1.4 การนำความรู้ไปใช้ในเกิดประโยชน์ต่อการบริหารงาน ทั้งด้านการแก้ไข ปรับปรุง หรือการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาขีดความสามารถในการ แข่งขันได้

2. แนวทางการวัดหรือการประเมิน

ด้วยฐานคติที่ว่า ทุนมนุษย์เป็นสินทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ โดยปกติแล้วไม่สามารถวัด หรือเทียบค่าทางธุรกิจได้ แต่สามารถแปรสภาพให้กลายเป็นสินทรัพย์ที่สามารถวัด เทียบคุณค่า ออกมาได้ (Kaplan, Norton, Koch, & Frangos, 2005) เช่นเดียวกัน ทรัพยากรบุคคลจะมีคุณค่าก็ ต่อเมื่อวัดคุณค่านั้นออกมาได้ ด้วยเหตุนี้ นักเศรษฐศาสตร์และนักวิชาการทั้งหลาย จึงพยายาม แสวงหาวิธีการวัดผลลัพธ์จากการลงทุนทรัพยากรบุคคล เช่น

2.1 การวัดปัจจัยนำเข้าแสดงให้เห็นถึง ปริมาณงาน กิจกรรมโครงการที่ถูกกำหนด ขึ้น ในองค์กร และความเกี่ยวข้องของบุคลากรในกิจกรรมและโครงการ ต้นทุนที่เกิดขึ้นจึงถูกวัด จากจำนวนชั่วโมงที่เข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ

2.2 การวัดต้นทุน เป็นการวัดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการลงทุนในปัจจัยนำเข้า เพื่อ ช่วยพัฒนาความรู้ ทักษะของบุคลากรในการทำงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

2.3 การวัดการตอบสนอง เป็นการวัดปฏิกิริยาหรือความพึงพอใจของบุคลากรต่อ กิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงการวัดระดับความผูกพัน และการมีส่วนร่วมของบุคลากรต่อองค์กร

2.4 การวัดผลกระทบที่เกิดขึ้น การวัดผลกระทบที่เกิดจากการลงทุนนี้ อาจกระทำ โดยการวัดจาก ยอดขาย จำนวนผลผลิต คุณภาพงาน และระยะเวลาที่ถูกใช้ไป รวมถึงสิ่งที่ไม่ สามารถวัดออกเป็นมูลค่าหรือตัวเลขได้ เช่น ความขัดแย้ง ความเครียดจากการทำงาน เป็นต้น

2.5 การวัดผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุน โดยเปรียบเทียบต้นทุนจริงทั้งหมดที่ เกิดขึ้นและได้ลงทุนในทรัพยากรบุคคล กับผลตอบแทนในรูปตัวเงินที่ได้รับ

อย่างไรก็ตาม แนวทางการวัดที่นำเสนอมาข้างต้น แม้จะมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์มูลค่าของทุนมนุษย์ แต่แนวทางทั้งหมดดังกล่าวมิได้เชื่อมโยงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลระหว่างผลลัพธ์การบริหารทรัพยากรบุคคล กับยุทธศาสตร์และเป้าหมายขององค์กร เครื่องมือการวัดทุนมนุษย์แบบใหม่จึงถูกพัฒนาขึ้น เพื่อให้องค์กรสามารถวัดผลประกอบการจากทุนมนุษย์ได้ เช่น การประเมินผ่าน Scorecard ที่แต่ละองค์กรสร้างขึ้นมา การวัดผลสำเร็จและสมรรถนะโดยรวม (Total Performance and Competency Scorecard) การเทียบเคียงมาตรฐาน (Benchmarking) รวมถึงการใช้แบบประเมิน Human Resource Scorecard หรือการพัฒนาสมรรถนะของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ที่กำลังใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั้งองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน

การนำเสนอแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลในยุคดั้งเดิมและยุคใหม่ สามารถสรุปได้ว่า พัฒนาการของการบริหารทรัพยากรบุคคล เริ่มจากการให้ความสำคัญกับ “งาน” (Work) โดยแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในช่วงเวลานั้น ได้แก่ แนวคิดการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ที่มี Taylor เป็นต้นแบบ และแนวคิดจิตวิทยาอุตสาหกรรม ของ Munsteberg ทั้งสองแนวคิดต่างเห็นว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลจะประสบความสำเร็จ ก็ต่อเมื่อองค์กรสามารถแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด รวมทั้งคัดเลือกบุคคล ด้วยการทดสอบให้ได้คนดี มีความสามารถเหมาะสมกับงาน นอกจากนั้นควรมีการจัดอบรมให้แก่คนงาน หรือให้คำแนะนำการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่จะเข้าทำงาน อย่างไรก็ตาม เวลาต่อมานักคิดในสำนักมนุษยสัมพันธ์พบว่า ปัจจัยทางด้านสังคม โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรมีผลต่อผลิตภาพขององค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคลช่วงเวลานี้ จึงหันมาให้ความสำคัญกับ “คนหรือพนักงาน” (Human) มากกว่าการมุ่งงานเช่นเดิม ด้วยการเน้นให้มีการจัดสวัสดิการ การสร้างเสริมขวัญกำลังใจในการทำงาน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1970 การบริหารทรัพยากรบุคคลได้ก่อรูปร่างจนกลายเป็นวิชาชีพ (Professional) ที่มีองค์ความรู้และมีกิจกรรม เกี่ยวกับบุคลากรภายในองค์กรหลายประการ อาทิ การจ้างงาน การจ่ายค่าตอบแทน การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน แต่องค์ความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพการบริหารทรัพยากรบุคคล ยังคงมีลักษณะผสมผสานองค์ความรู้ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะองค์ความรู้และแนวคิดด้านพฤติกรรมองค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคลในยุคนี้จึงมีลักษณะเป็นการบริหารที่เน้นกระบวนการ ซึ่งฝ่ายบุคคลจะทำงานในลักษณะกิจกรรมประจำวันตามกระบวนการ ขั้นตอน และกฎระเบียบ จนกระทั่งช่วงปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมา ได้พัฒนากระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล จนเรียกได้ว่าเป็นยุคใหม่ของการบริหาร ทรัพยากรบุคคล และเริ่มนำคำว่า “ทรัพยากรมนุษย์” มาใช้อย่างแพร่หลาย ขณะเดียวกันก็ได้้นำคำว่า การจัดการทรัพยากรมนุษย์ มาใช้แทนคำว่าการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งแนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์มุ่งความสนใจด้าน “การพัฒนา” (Development) บุคลากร ใน

ฐานะทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อองค์การที่ต้องใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเป็นต้นทุนค่าใช้จ่าย (Human Costs) มากกว่ามองว่าเป็นทุนที่สามารถเพิ่มมูลค่าสำหรับการบริหาร (Human Capital) การบริหารงานทรัพยากรบุคคลยุคใหม่ จึงหันมาเน้นที่การเพิ่มคุณค่าของผลผลิตให้กับองค์การ และมองบุคคลในฐานะ “ทุน” ขององค์การซึ่งสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ และเพื่อให้กระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีลักษณะบูรณาการ สามารถสนองตอบต่อเป้าหมายขององค์การ นักวิชาการยุคใหม่จึงเสนอแนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ และแนวคิดทุนมนุษย์ มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาบุคลากร ให้มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การอย่างแท้จริง

2. แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

เช่นเดียวกับแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น ตัวแบบการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ก็มีวิวัฒนาการคล้ายคลึงกันกับแนวคิดของการบริหารทรัพยากรบุคคล จากการศึกษาของ Condrey (1998) ในหนังสือ Hand Book of Human Resource Management in Government ได้แบ่งแนวทางการศึกษาการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐออกเป็น 3 ยุคด้วยกัน คือ

ยุคที่ 1 การบริหารทรัพยากรบุคคลแบบดั้งเดิม (Traditional Model)

ตัวแบบนี้เริ่มตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1883 หลังจากมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ที่เป็นองค์กรกลางการบริหาร ทำให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐบาลมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ จุดสนใจจึงมุ่งไปที่กฎ ระเบียบข้อบังคับ การสร้างความเป็นธรรมในหน่วยงานต่างๆ ขององค์การภาครัฐ การใช้ระบบการแต่งตั้งที่มีคุณธรรมเพื่อการบริหารงานภาครัฐ โดยข้าราชการผู้ปฏิบัติงานจะต้องทำประโยชน์แก่ประชาชน รวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับหน่วยงานต่างชาติอื่นด้วย เนื่องจากการปฏิบัติงานของข้าราชการถือเป็นนักวิชาชีพ (Professional) ที่มีความรับผิดชอบต่อตำแหน่งหน้าที่การงาน และการบริการสาธารณะแก่ประชาชน การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ต่างๆ แบบการรวมศูนย์ ทั้งในด้านการจ้างงาน การทดสอบ การคัดเลือก และการจำแนกตำแหน่ง (Paul P. Van Riper, 1958) ตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบดั้งเดิม จึงมีลักษณะการจัดการที่เป็นระบบและมีเหตุมีผลเชิงวิทยาศาสตร์ (Systematically and Rationally) มากขึ้นกว่าในช่วงที่มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ กล่าวคือ ตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบดั้งเดิม ได้นำเอาเทคนิคการจัดการแบบวิทยาศาสตร์โดยเฉพาะวิธีที่ดีที่สุด (The One Best Way) มาใช้ในการบริหาร

ทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ด้านการจ้างงาน การประเมินผล การให้รางวัล และการส่งเสริมสนับสนุน พนักงานทุกระดับทั้งในส่วนกลาง ส่วนมลรัฐ และส่วนท้องถิ่น

ยุคที่ 2 การปฏิรูปการบริหารทรัพยากรบุคคล (Reform Model)

การนำระบบคุณธรรมและการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ มาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ แม้จะก่อให้เกิดผลดีต่อการสร้างหลักประกันในการปฏิบัติงานของระบบราชการ และการได้รับการบริการที่ดีของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะแม้จะมีเทคนิคต่าง ๆ ของการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ เพื่อสร้างประสิทธิภาพการทำงาน แต่ทฤษฎีการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ ก็คำนึงถึงผลงานมากกว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนั้นระเบียบ กฎเกณฑ์ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สร้างขึ้นมาในตัวเองดั้งเดิมเพื่อขจัดระบบอุปถัมภ์ แม้ในช่วงแรกจะส่งผลทางบวกก็ตาม แต่เมื่อเจ้าหน้าที่นักการบริหารทรัพยากรบุคคลปฏิบัติกรอย่างเข้มงวด ก็ส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการสร้างประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สอดคล้องกับ Sayre (1948) กล่าวว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลที่ยึดกฎระเบียบ ถือเป็นชัยชนะของเทคนิคที่มีอยู่เหนืออุดมการณ์ขององค์การ (Triumph of Technique over Purpose) ตัวแบบการปฏิรูปจึงมุ่งค้นหาวิธีการกระจายอำนาจ และการตัดสินใจให้กับผู้บริหารหรือผู้จัดการมากยิ่งขึ้น ด้วยการลดกฎเกณฑ์ ที่เคยรวมศูนย์อำนาจลง แล้วให้ผู้บริหารสายงานเป็นศูนย์กลางการบริหารทรัพยากรมนุษย์แทน ทั้งนี้โดยส่งเสริมให้ผู้บริหาร มีการตัดสินใจภายใต้บริบทของเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์การ และความต้องการของข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม Condrey (1998, p.7) ตั้งข้อสังเกตว่า ตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่มุ่งการสนองตอบต่อความต้องการขององค์การอย่างทันทั่วทั้งที่แต่การมิได้ให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์ขององค์กรกลาง ก็อาจส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคและความเป็นธรรม ทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานภาครัฐได้ เนื่องจาก ข้าราชการในหน่วยงานเดียวกันอาจไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน หรือแม้แต่ข้าราชการในบางหน่วยงานอาจได้รับการปฏิบัติ ทั้งในด้านการบรรจุแต่งตั้ง การให้รางวัล การเลื่อนชั้น ตำแหน่ง ที่ดีกว่าข้าราชการในหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น

ยุคที่ 3 การบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ (Strategic Model)

ด้วยข้อจำกัดของตัวแบบรวมศูนย์อำนาจหรือตัวแบบดั้งเดิม และตัวแบบการปฏิรูปการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐจึงนำเอาการจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์มาใช้ในองค์กรภาครัฐ ด้วยการหยิบยืมแนวคิดนี้มาจากบทบาทความเรื่อง Strategic Human Resource Management ในปี 1993 ของ Perry ซึ่งในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์

นี้ เมื่อนำมาปรับใช้ในองค์การภาครัฐแล้ว จะพบว่าเป็นแนวคิดที่พยายามสร้างความสมดุลระหว่างตัวแบบดั้งเดิมและตัวแบบปฏิรูป บทบาทหน้าที่ของการบริหารทรัพยากรบุคคลจึงถูกผสมผสานระหว่างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบุคลากร กับฝ่ายบริหารที่เป็นผู้ใช้ทรัพยากรบุคคลในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจ้างบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงาน การปรับโครงสร้างระบบการดำเนินงานขององค์การ หรือการประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรเป็นการทำงานร่วมกันของฝ่ายบุคลากรและฝ่ายบริหารตามสายงาน เพื่อให้หลักเกณฑ์ที่ยึดความเสมอภาคและประสิทธิภาพการทำงาน ดำเนินไปในลักษณะที่สอดคล้องกัน และจากการศึกษาของ Mesch, Perry, and Wise (1995) ในเวลาต่อมาก็ได้นิยามถึงตัวแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ไว้ว่า เป็นตัวแบบของการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ ที่ไม่ได้มุ่งหาความเป็นเอกภาพอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เป็นนโยบายและการปฏิบัติงานของบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความหลากหลาย ด้วยการลดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎและระเบียบปฏิบัติ แล้วหันมาให้ความสำคัญกับบทบาทของฝ่ายบริหารให้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยการตระหนักถึงภารกิจขององค์การที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของการแข่งขันที่สูงเป็นสำคัญ

3. แนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐของประเทศไทย

ระบบราชการถือเป็นกลไกที่สำคัญของการบริหารและการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเป็นระบบที่มีขอบเขตภารกิจกว้างขวาง และผูกพันกับวิถีชีวิตของประชาชนในทุกสาขาวิชาชีพ ซึ่งหากมองย้อนหลังไปตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะพบว่า ระบบราชการไทยเป็นสถาบันที่มีวิวัฒนาการโดยยึดโยงกับอิทธิพลความเชื่อและวิถีปฏิบัติเฉพาะทางวัฒนธรรม อีกทั้งเป็นองค์การขนาดใหญ่ ที่มีความสลับซับซ้อนทางโครงสร้าง และสายการบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีกฎระเบียบ ข้อบังคับเป็นแนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งมีลักษณะการรวมอำนาจและผูกขาดการบริหารงานไว้ที่ส่วนกลาง จึงเป็นเหตุทำให้ภาคราชการขาดความคล่องตัวและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของภาคเอกชน และประชาชนอย่างเต็มที่ กระบวนทัศน์สำคัญในการบริหารราชการแบบเดิม จึงมีอิทธิพลต่อทัศนคติและรูปแบบการปฏิบัติของส่วนราชการไทยอยู่เสมอ ทั้งนี้ วรเดช จันทรร (2541) อธิบายถึง คุณลักษณะสำคัญของกระบวนทัศน์แบบราชการไว้ ดังนี้

1. รัฐเป็นผู้ควบคุมและดำเนินกิจการของรัฐเสียเอง มีลักษณะผูกขาดสูง
2. เน้นการรวมอำนาจรัฐเข้าสู่ส่วนกลาง
3. มีสายบังคับบัญชาหลายชั้นตอน การควบคุมอำนาจและตัดสินใจเด็ดขาดที่เบื้องบน
4. มุ่งการขยายตัวขององค์การ เพื่อสนองตอบประโยชน์ของหน่วยงานและข้าราชการมากกว่าประโยชน์โดยรวมของประเทศ ประชาชนผู้รับบริการ และสังคมส่วนรวม

5. ใช้กฎระเบียบเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา และควบคุม ตรวจสอบ มากกว่าใช้กลไกตลาด และใช้กลไกสิ่งจูงใจอย่างอื่น

6. ใช้นโยบายแบบยึดเย็บให้ชุมชนต้องปฏิบัติตาม โดยขาดการมีส่วนร่วม

7. ขยายฐานงบประมาณในแต่ละปี โดยไม่วัดผลลัพธ์ของงานอย่างจริงจัง

กระบวนการที่กล่าวมา ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการ เช่น การบริหารงานของรัฐมีลักษณะผูกขาด ไม่สนองตอบต่อประชาชนผู้รับบริการอย่างแท้จริง เกิดความล่าช้า และความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการ ไม่สามารถประสานกิจกรรมร่วมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากปัญหากระบวนการบริหารราชการแบบเดิม เมื่อประกอบกับวิกฤตการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ทำให้รัฐไทยจำต้องปรับตัวให้ทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามปรับรื้อแนวทางการบริหารงานภาครัฐ ที่เน้นรูปแบบการปกครอง (Government Approach) ซึ่งให้ความสำคัญกับการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่ง การสั่งการในแบบที่มอบให้รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในการปกครอง กำหนดกฎเกณฑ์ ชี้นำ สั่งการ หรือเข้าแทรกแซงการดำเนินการเรื่องต่างๆ มาสู่รูปแบบใหม่ในแนวทางการจัดการปกครอง (Governance Approach) ที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามแนวนอน ด้วยการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่มทางสังคม การลดบทบาทขององค์การภาครัฐ การปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างมีเหตุผล มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และพร้อมถูกตรวจสอบได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นการเปลี่ยนสมมติฐานในบทบาทของภาครัฐ จากการใช้ความสำคัญกับองค์การหรือสถาบันของรัฐ ในฐานะผู้บริหารปกครองและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่สำคัญของสังคม ไปสู่การปรับบทบาทใหม่ที่สำคัญกับความหลากหลายในการจัดการกิจการสาธารณะ (Public Services) ดังนั้นในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลจึงได้แก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (เพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) ทำให้มีการปรับบทบาท การกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ ทั้งยังได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อทำหน้าที่พัฒนาระบบราชการและงานของรัฐ ผลักดันและเร่งขยายการพัฒนาระบบราชการให้ไปอย่างกว้างขวาง ยั่งยืน และต่อเนื่อง ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ต้องการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน ตรวจสอบ วัดผล และความรับผิดชอบต่อประชาชน

จุดมุ่งหมายของการพัฒนาระบบราชการ จึงอยู่ที่การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการสนองตอบต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ขณะเดียวกันก็พยายาม

ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการ ให้มุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์มากกว่ายึดติดกับกฎระเบียบการปฏิบัติงาน ดังนั้น ก.พ.ร. จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยครั้งแรกในปี พ.ศ. 2546-2550 โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ทั้งสิ้น 7 ประการ คือ 1) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 2) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน 3) การรื้อปรับระบบการเงินและงบประมาณ 4) การสร้างระบบการบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม 6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และ 7) การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบราชการ โดยมุ่งเน้นให้เกิดเป้าประสงค์ 4 ประการคือ 7.1) การพัฒนาคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน 7.2) การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม 7.3) การยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่ากับสากล และ 7.4) ตอบสนองต่อการบริหารการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ผลการพัฒนาระบบราชการไทยตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว พบว่า สามารถบรรลุเป้าประสงค์ได้ตามต้องการ ก.พ.ร. จึงกำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการ ในช่วงระยะปี พ.ศ. 2551-2555 ไว้ให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทย มีขีดสมรรถนะสูง สามารถปรับตัวและสนองการเปลี่ยนแปลงรวมถึงยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล ทั้งยังได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551-2555 โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ 4 ประการ ประกอบด้วย 1) การยกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อสนองตอบความคาดหวังและความต้องการของประชาชน ที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลาย และเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว 2) ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม 3) มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดความสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลง และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ 4) สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อประชาชน และต่อสังคมโดยรวม

จากประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ก.พ.ร. ได้กำหนดในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ทั้งสองฉบับ พบว่า มีความสอดคล้องกับคุณลักษณะสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังที่ Ferlie et al. (1996) เสนอไว้กล่าวคือ 1) การจัดการภาครัฐทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) ซึ่งคุณลักษณะเช่นนี้จัดเป็นแนวคิดเริ่มแรกของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัย หรือเลียนแบบการ

บริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (Business-like Approach) โดยเฉพาะการมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ 2) การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะต้องทำให้เกิดการลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) ทั้งนี้ต้องพยายามเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจของงานหลักและภารกิจงานรอง การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (Contract) 3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเรื่องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพของระบบราชการที่มุ่งไปสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence) และ 4) การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public Service Orientation) อันเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงาน

ด้วยคุณลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังที่ Ferlie et al. เสนอไว้ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงจัดเป็นกลุ่มความคิด (Cluster of Ideas) ที่ครอบคลุมแนวคิดทฤษฎี และแนวปฏิบัติอย่างกว้างขวางและหลากหลาย กระนั้นก็ตาม Hood (1991, p. 5) อธิบายในหนังสือชื่อ A Public Management for All Seasons? ว่า รากฐานแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Origins of New Public Management) มาจากแนวคิดสองกระแสหลักที่แตกต่างกันคือ แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ที่มีทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) เป็นทฤษฎีหลักและมีอิทธิพลต่อวงการบริหารงานภาครัฐตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 โดยนักคิดสองท่านคือ Buchanan and Tullock (1962) ได้นำเอาตัวแบบและแนวการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ มาใช้อธิบายสภาพการณ์การเมืองและการปกครอง ที่มีได้อยู่ในระบบตลาด (Nonmarket Circumstances) เพื่อนำเสนอให้เห็นถึง โครงสร้างและรางวัลตอบแทน ที่กำหนดพฤติกรรมการตัดสินใจแบบรวมหมู่ (Collective Decision) และต่อมาถูกขยายความโดย Ostrom and Ostrom (1995, pp. 22-39) ผู้เน้นย้ำถึงหลักการหรือข้อสมมติของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ว่ามีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ

1. การมองมนุษย์ในฐานะปัจเจกบุคคลที่เป็นผู้กระทำการตัดสินใจ เช่นเดียวกับกับ “มนุษย์เศรษฐกิจ” (Economic Man) ที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตน และขยายอรรถประโยชน์แก่ตนเองได้สูงสุด ดังนั้น การตัดสินใจของปัจเจกบุคคลที่สมเหตุสมผลที่สุด ย่อมได้แก่ การเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด และในทางกลับกันก็เป็นทางเลือกที่ใช้ต้นทุนน้อยที่สุดด้วย

2. การมองว่าสถานการณ์หรือกฎเกณฑ์ของการตัดสินใจที่แตกต่างกัน จะนำไปสู่การกำหนดทางเลือกที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้การกำหนดโครงสร้างหรือกฎเกณฑ์ในทางการตัดสินใจ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดทางเลือกและพฤติกรรม จึงถือเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลหรือการบริหารงานขององค์ภาครัฐ กล่าวคือ องค์การภาครัฐเปรียบเสมือนกับเครื่องมือที่ทำให้เกิดความสามารถในการจัดสรรกระบวนการตัดสินใจ เพื่อทำให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของปัจเจกบุคคลภายใต้บริบททางสังคมที่แตกต่างกัน

3. การนำเอาแนวคิดเรื่องสินค้ามาใช้อธิบายการบริการในภาคสาธารณะ นั่นคือ สินค้าสาธารณะ (Public goods) ถือเป็นผลผลิตของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแตกต่างจากสินค้าเอกชนในแง่ที่ว่าไม่สามารถก่อให้เกิดความเป็นปฏิกิริยาในการบริโภค ในทางกลับกันเมื่อสินค้าหรือบริการนั้นถูกผลิตขึ้นให้แก่คนหนึ่ง ก็จะทำให้คนอื่นโดยรวมสามารถบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ๆ ด้วย

จากกรอบแนวคิดและข้อสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมการตัดสินใจข้างต้น ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมองว่า ในที่สุดแล้วจะนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพ และความล้มเหลวในการทำงานของรัฐ อันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรจะเป็นไปภายใต้โครงสร้างของกฎเกณฑ์สถานการณ์เป็นอยู่ ข้อเสนอสำคัญของทฤษฎีนี้จึงได้แก่ การสร้างเกราะป้องกันรัฐธรรมนูญ (Constitutional safeguards) โดยทำให้ระบบบริหารมีศูนย์อำนาจการตัดสินใจที่หลากหลาย (Polycentric Administrative System) อาทิ การแบ่งแยกกระบวนการจัดทําและการผลิตออกจากกัน อันจะนำไปสู่การแข่งขันในการจัดทําบริการ หรือการปล่อยให้ปริมาณของหน่วยในการผลิต กับหน่วยการบริโภคสาธารณะ เป็นเรื่องของของการประหยัดในเชิงขนาด และความสามารถในการกระทำสัญญาเพื่อจัดหาผู้ผลิตบริการของรัฐเอง (Gruening, 2001) ซึ่งระบบนี้จะดำเนินไปได้ดี หากอำนาจในการจัดทําบริการของรัฐบาลถูกกระจายออกไป ความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ ก็จะเกิดขึ้นจากการผลิตสินค้าสาธารณะ ภายใต้ระบบการคิดค่าบริการจากการบริโภค (User charges) หรือระบบใบรับรองสิทธิในการรับบริการ (Voucher) และเป็นการสร้างโอกาสทางเลือกในการรับบริการของประชาชนในฐานะลูกค้า

นอกจากนั้น แนวคิดในกลุ่มนี้มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่อีกหนึ่งทฤษฎี ได้แก่ “ทฤษฎีตัวแทน” (Agency Theory) หรือ “ทฤษฎีผู้ว่าจ้าง-ตัวแทน” (Principal-Agent Theory) โดยมองความสัมพันธ์ระหว่างองค์การหรือบุคคลในรูปของการกระทำสัญญา เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันระหว่าง “ตัวแทน” (The Agent) ที่กระทำการต่าง ๆ ในนามของผู้อื่น หรือผู้ว่าจ้าง (The Principal) ตัวอย่างที่เห็นชัดเจน ได้แก่ การปรับระบบบริหารงานภาครัฐที่วางอยู่บนการจัดความสัมพันธ์ภายใต้ระบบสัญญา (Contractual Relationships) ที่นำไปสู่การขยายตัวของหน่วยงานภายใต้ระบบองค์การมหาชนหรือองค์การบริหารงานอิสระ (Agency) อันทำให้เกิดการแยกออกจากกันระหว่างหน่วยงานผู้จัดหาบริการและผู้ผลิตบริการ

และสอง แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) สำหรับกลุ่มแนวคิดการจัดการนิยมถือว่าเป็นสำนักเก่าแก่ในวงการบริหารงานภาครัฐ นับแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ซึ่งมีข้อสมมติฐานว่า การจัดการถือเป็นหลักสากลที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ทั้งในภาครัฐและเอกชน กลุ่มแนวคิดการจัดการนิยมหรือบางครั้งอาจเรียกว่าเป็น “การจัดการนิยมใหม่” (Neo-managerialism) นี้มองว่าความสำเร็จในการบริหารจัดการภาครัฐหรือเอกชน ส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับคุณภาพและความสามารถ

ในวิชาชีพของผู้จัดการ ดังนั้น ความมีประสิทธิภาพและผลิตภาพ (Efficiency and Productivity) ขององค์กรจะเกิดขึ้นได้ ต่อเมื่อผู้บริหารมีสิ่งที่เรียกว่า สิทธิในการจัดการ (Right to Manage) หรือ ความเป็นอิสระในการจัดการ (Freedom to Manage) อันสะท้อนให้เห็นถึง ทักษะในเชิงวิพากษ์ที่มีต่อระบบบริหารงานภาครัฐแบบเดิม ที่ความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดจากสภาพการณ์ที่ระบบบริหารงานภาครัฐ ขาดความคล่องตัวทางการจัดการ การมุ่งเน้นควบคุมปัจจัยนำเข้า และการยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์ ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐภายใต้แนวทางการจัดการภาครัฐใหม่ จึงมุ่งสร้างเงื่อนไขและระบบบริหารที่เอื้อให้เกิดการนำเอาเทคนิควิทยา การจัดการ และประสบการณ์ของภาคเอกชนมาปรับใช้อย่างกว้างขวาง การเข้ามาของกลุ่มเทคนิคดังกล่าวย่อมหมายถึง การเข้ามาของ “คุณค่า” (Values) ของภาคเอกชนด้วย เช่น ความประหยัด, ความมีประสิทธิภาพ, ความพึงพอใจของลูกค้า เป็นต้น ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2541, หน้า 3: 5-6) อธิบายลักษณะของกลุ่มความคิดแบบการจัดการนิยม ไว้ดังนี้

1. การจัดการเป็นหลักการสากลที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
2. การมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ (Performance and Output-oriented) ที่ชัดเจนและวัดได้ หรือเป็นการมุ่งตรวจสอบในเชิงผลลัพธ์ (Accountability for Results) มากกว่าในเชิงกระบวนการและปัจจัยนำเข้า/การใช้ทรัพยากร (Process and Input-oriented)
3. ให้ความสำคัญต่อทักษะทางการบริหารจัดการมากกว่ากระบวนการทางนโยบาย
4. กระบวนการควบคุมและประเมินผลต้องสอดคล้อง สัมพันธ์กับการเพิ่มประสิทธิภาพและผลการดำเนินงาน (Performance Auditing) โดยขจัดกลไกการควบคุมที่ไร้ประโยชน์
5. การออกแบบระบบบริหารจัดการและการให้บริการ ต้องเป็นไปตามกลุ่มภารกิจของรัฐที่มีลักษณะแตกต่างกัน เช่น กลุ่มภารกิจเชิงพาณิชย์กับกลุ่มภารกิจที่ไม่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์ กลุ่มภารกิจในเชิงการบริการและควบคุมกับกลุ่มภารกิจในเชิงนโยบาย เป็นต้น
6. การสร้างเงื่อนไขให้เกิดการแข่งขันในการจัดทำบริการสาธารณะ (Contestability)
7. ระบบการให้รางวัลตอบแทนที่สัมพันธ์กับผลงานและอยู่ในรูปของตัวเงิน (Monetary Incentives)

8. การเน้นคุณค่าในเรื่องของการลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร โดยอาศัยการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทนที่ชัดเจน

9. การหยิบยืมเอารูปแบบ เทคนิค และวัฒนธรรมการทำงานในภาคเอกชนมาปรับใช้

จากการนำเสนอแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ และแนวคิดการจัดการนิยม สามารถสรุปได้ว่า เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่จัดเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการวิเคราะห์โครงสร้าง และรูปแบบในการดำเนินภารกิจของรัฐบาล ทำให้ระบบบริหารงานภาครัฐ

อยู่ภายใต้ข้อสมมติฐานหรือกฎเกณฑ์ใหม่ โดยอิงอยู่บนระบบการจัดการที่มุ่งคำนึงถึงการสร้างหลักการบริหาร ที่เปิดโอกาสให้นักบริหารมืออาชีพสามารถเข้ามาบริหารจัดการภารกิจของรัฐบาลได้ ขณะเดียวกันกลุ่มแนวคิดการจัดการนิยมก็มุ่งนำเสนอถึงเทคนิควิทยาการทางการจัดการ ซึ่งจะช่วยรับประกันถึงควมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ นั่นเอง

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีฐานความคิดที่มีจากหลายทฤษฎีจึงเป็นผลทำให้นักวิชาการในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ พยายามอธิบายถึงองค์ประกอบหรือสาระสำคัญไว้หลายแนวทาง (Hood, 1991; Boston, 1996) แต่ผลทบทวนวรรณกรรม ปรากฏว่านักวิชาการที่มักถูกอ้างถึงมากที่สุด คือ Hood (1991, pp.3-19) ให้คำอธิบายและสรุปถึง คุณลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ออกเป็น 7 ประการดังต่อไปนี้

1. เป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานแบบมืออาชีพ (Professional Management) ที่ทำให้ผู้บริหารมีอิสระทางการจัดการ และความรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การอย่างชัดเจน ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น องค์การภาครัฐอาจใช้วิธีการจ้างงานแบบเอกชน โดยอาศัยระบบสัญญาว่าจ้างในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่มีทักษะ เป็นมืออาชีพ ทั้งด้านการจัดการ และการบริหารงานบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงาน
2. เป็นกระบวนการบริหารงานที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดผลการดำเนินการอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ด้วยการให้ความสำคัญต่อความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability for Results) มากกว่าความรับผิดชอบต่อกระบวนการ (Accountability for process)
3. เป็นกระบวนการบริหารงานที่มุ่งเน้นความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ (Output Control) การดำเนินงาน โดยมีตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่ชัดเจน และเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากร และการให้รางวัล
4. เป็นกระบวนการบริหารที่พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้เกิดการกระจายหรือลดความเป็นเอกภาพ (Desegregation) เพื่อให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลงและเกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน หลักการข้อนี้ ถือเป็นหลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากจะทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกัน ระหว่างฝ่ายที่กำหนดนโยบายกับฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยการกระจายอำนาจหน้าที่ไปยังหน่วยงานขนาดเล็ก ที่ได้รับมอบอำนาจในการจัดทำภารกิจอย่างชัดเจน เบ็ดเสร็จ สามารถตัดสินใจ และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว
5. เป็นการบริหารจัดการที่เปิดให้มีการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (Contestability) เพื่อลดสภาพการผูกขาดในการจัดทำบริการโดยองค์การใดองค์การหนึ่งลง ขณะเดียวกันก็จะก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับ

ภาคเอกชน อันจะช่วยให้ประชาชนอยู่ในฐานะผู้บริโภคที่มีทางเลือกในการรับบริการมากขึ้น นั่นคือ สามารถเดินออก (exit) จากผู้ให้บริการหนึ่งไปสู่อีกผู้ให้บริการอื่นที่ดีกว่าได้

6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัย และมุ่งเน้นแนวทางการจัดการแบบของภาคเอกชน (Business-like Approach) เช่น นำเทคนิควิทยาการมาใช้ อาทิ การบริหารเชิงกลยุทธ์ การจัดการคุณภาพเบ็ดเสร็จ การจ่ายรางวัลตอบแทนตามผลงาน เป็นต้น

7. เป็นกระบวนการบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัด และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

จากคุณลักษณะการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ Hood นำเสนอทั้ง 7 ประการข้างต้น จะเห็นได้ว่า คุณลักษณะตามหลักการที่ 2 และ 3 มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารภายใน และการบริหารบุคลากร เนื่องจาก หลักการทั้งสองเป็นเรื่องความจำเป็นที่หน่วยงานและบุคลากรจะต้องดำเนินงานโดยมุ่งเน้นไปที่ผลงานที่กำหนดไว้ มากกว่าที่จะมุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากรหรือการควบคุมกระบวนการทำงานที่วางไว้ ในรูปของกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติ ดังนั้น การจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล จึงต้องสอดคล้องกับผลการดำเนินงานที่วัดและประเมินได้ โดยเน้นความชัดเจนในตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ย่อมนำไปสู่ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ (Transparency and Accountability) หลักการดังกล่าวถือเป็นหลักการสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐทั่วโลก เพื่อให้กระบวนการทางนโยบายสาธารณะและการวางแผนของหน่วยงานมีระบบการประเมินผล และชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน โดยอิงอยู่กับผลการดำเนินงานที่ชี้วัดและประเมินได้ ซึ่งหลักการบริหารงานโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ จำเป็นจะต้องดำเนินไปภายใต้การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนเอาไว้ล่วงหน้า นั่นเอง

กรอบแนวคิดและทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่กำกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ส่งผลให้ระบบราชการไทยในปัจจุบัน มีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลาย (Multiple Systems) แต่ยึดถือค่านิยมหลัก (Core Values) เดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่พยายามทำทุกอย่างให้เป็นรูปแบบเดียวทั้งหมด (Single System)

2. กำหนดนิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ ให้หมายถึง ระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และยอมรับความแตกต่าง ที่เกิดจากการมีขีดความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ต่างจากระบบคุณธรรมของระบบราชการในอดีต ที่เน้นการปกป้องสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ เน้นความเสมอภาค ความเท่าเทียมกัน ทำให้ไม่สามารถกำหนดสิทธิและประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน และมีขีดความสามารถแตกต่างกันได้

3. มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ซึ่งระบบราชการในอดีตที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบ และตามกระบวนการและขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้

4. การจ้าง การถนอมรักษา ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ เน้นที่การแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า โดยเปิดโอกาสให้ได้ทำงานในตำแหน่งงานที่มีความท้าทาย แต่ระบบราชการแบบเดิม เน้นให้ข้าราชการมีความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่ตรงกับตำแหน่งงานเป็นสำคัญ

5. มุ่งมองต่อข้าราชการที่มีขีดความสามารถว่า เป็นสินทรัพย์ (Human Asset) หรือเป็นทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่มีค่าขององค์การ ยิ่งลงทุนให้ได้รับการพัฒนา ยิ่งสามารถทำงานสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการได้มากยิ่งขึ้น ขณะที่ระบบราชการในอดีตมองข้าราชการในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิต รายจ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการถือเป็นค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองของระบบราชการ

6. การจ้างงานมีหลากหลายรูปแบบ แต่ทุกกลุ่มต้องยึดถือค่านิยมหลักของระบบราชการเป็นแบบเดียวกัน เช่น กลุ่มที่เป็นข้าราชการประจำภายใต้ระบบการจ้างงานจนถึงเกษียณอายุ กลุ่มพนักงานราชการหรือพนักงานของรัฐ ภายใต้รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาจ้าง กลุ่มที่จ้างเหมาแรงงานมาจากภาคเอกชน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งระบบราชการแบบเดิม มีการจ้างงานรูปแบบเดียว คือ ข้าราชการประจำ จะได้รับการจ้างจนถึงเกษียณอายุราชการ

7. ลักษณะการจ้างงานของระบบราชการตามแนวคิดใหม่ ไม่เน้นความมั่นคงในการจ้าง แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงาน หากผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ก็สามารถยกเลิกการจ้างได้ ทั้งนี้เพราะระบบราชการเองก็มีข้อจำกัดในการหารายได้ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ้างงานของภาครัฐเองด้วย ต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นความมั่นคงของการจ้างงานเป็นหลักที่สำคัญ การจ้างงานของภาครัฐจึงมีลักษณะเหมือนกับการให้สังคมสงเคราะห์แก่ข้าราชการ

8. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ภายใต้ระบบราชการตามแนวคิดใหม่ ประเมินจากผลการปฏิบัติงานของข้าราชการที่มีส่วนต่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ ซึ่งแตกต่างจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามกิจกรรมของข้าราชการในระบบราชการแบบเดิม

9. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารภายใต้ระบบราชการแบบใหม่ อยู่บนพื้นฐานความร่วมมือในการผลักดันให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ขณะเดียวกัน องค์การก็ใส่ใจต่อความพึงพอใจการทำงานของข้าราชการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน ต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบราชการแบบเดิม ที่มีลักษณะ

ทำงานตามสายการบังคับบัญชา ตามกฎระเบียบ ตามระบบงาน ซึ่งมักก่อให้เกิดความขัดแย้งและเกิดข้อพิพาท ที่ต้องแสวงหาแนวทางการแก้ไขในประเด็นเหล่านั้น

10. องค์การกลางบริหารงานบุคคล มีการกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการได้ใช้อำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่ ส่วนระบบราชการแบบเดิม องค์การกลางบริหารงานบุคคล จะส่งมอบอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลไว้ เพื่อดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่

4. หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่

ในการบริหารงานด้านทรัพยากรบุคคล ทุกองค์การล้วนมีหลักการหรือปรัชญาพื้นฐานในการปฏิบัติต่อทรัพยากรบุคคลของตนทั้งสิ้น ซึ่งหลักการบริหารทรัพยากรบุคคล มักเป็นผลมาจากสมมติฐานทางแนวคิด ทฤษฎีที่องค์การเหล่านั้นยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ เช่นเดียวกับ องค์การภาครัฐของไทย ที่ปัจจุบันได้นำแนวคิดการบริหารทรัพยากรบุคคลยุคใหม่ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาเป็นกรอบการกำหนดหลักปรัชญาการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปเป็นแนวทางบริหารทรัพยากรบุคคล หรือข้าราชการ ให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพสูง สามารถรับมือกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมทางการบริหาร ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป การบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ จึงมีจุดเน้นเป้าหมายสูงสุด เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพและมีประสิทธิภาพ สร้างความคล่องตัวให้แก่ผู้บริหาร ไม่ยึดอยู่กับระเบียบและต้องเป็นระบบที่เกื้อหนุนเชิงยุทธศาสตร์ ช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมาย

สำหรับ อปท. พบว่า ยังไม่มีการระบุถึงหลักการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในผลงานชิ้นใด แต่จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารงานบุคคลแนวใหม่ของ อปท. ล้วนเกี่ยวข้องกับปัจจัย 2 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วย 1) ความมีอิสระในการบริหารงาน ตามแนวคิดการกระจายอำนาจและกรอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ระบุอย่างชัดเจนในมาตรา 281 ว่า “รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และมาตรา 283 “อปท. ทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การจัดการสาธารณะที่มีความหลากหลาย การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง” ในมาตราเดียวกันนี้ยังระบุถึง “การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับอปท. ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นแก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ มีการส่งเสริมและช่วยเหลือให้ อปท. มีความเข้มแข็งในการบริหารงานโดยอิสระ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ” 2) กระบวนทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น ที่ปัจจุบันให้ความสำคัญกับบทบาท และความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามแนวนอนระหว่าง

อปท. กับประชาชน กลุ่ม และชุมชน ตามแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) มาเป็นกรอบกำกับการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของ อปท.

2. **ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน** จัดเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการภายใน อปท. ที่ส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จของการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ผู้วิจัยได้นำปรัชญาการบริหารทรัพยากรบุคคล ที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ) และเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2548 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) มาประยุกต์ใช้ในการกำหนดตัวแปรด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน โดยมีเหตุผลสำคัญคือ ปรัชญาการบริหารทรัพยากรบุคคล เป็นปรัชญาที่มีพื้นฐานมาจากแนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ แนวคิดทุนมนุษย์ และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่วนเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ มีพื้นฐานจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการซึ่งแนวคิดดังกล่าว ล้วนเชื่อมโยงกับการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ทั้งสิ้น

และจากการทบทวนวรรณกรรม สามารถกำหนดตัวแปรหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ออกเป็น 2 ปัจจัยหลัก 6 มิติ ดังนี้

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก

ประกอบด้วย 2 มิติ ได้แก่

1. ความเป็นอิสระในการบริหารงาน
2. กระบวนการทัศน์การบริหารจัดการท้องถิ่น

ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มิติที่ 1 ความเป็นอิสระในการบริหารงาน

อปท. จัดเป็นรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักการกระจายอำนาจ ที่โดยหลักการแล้วจะต้องมีอิสระในการบริหารปกครองตนเองสมควร ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคลและการเงินการคลัง กล่าวคือ

การบริหารงานบุคคล อิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมต้องนำระดับการกระจายอำนาจการปกครอง ที่แต่ละประเทศมีต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นมาวิเคราะห์ร่วมด้วย จากการทบทวนวรรณกรรมปรากฏว่า มีหน่วยงาน นักวิชาการ และบุคคลที่ให้ความสนใจหลายท่าน (United Nations, 1966; สรศักดิ์ สร้อยสนธิ์, 2511; จรูญ ศรีสุกใส, 2540; อิสระ สุวรรณบล, 2543) เสนอว่า ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีผลมาจากระดับการกระจายอำนาจ จำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

ระบบที่ 1 ระบบพนักงานของรัฐ (Integrated National and Local Personnel System)

การบริหารงานบุคคลระบบพนักงานของรัฐ มีฐานความคิดสำคัญคือ บุคลากรทั้งหลายถือเป็นข้าราชการพลเรือนของประเทศ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงจัดเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานบุคคลส่วนกลาง ภายใต้การจัดการที่เน้นความเป็นระบบแบบแผน (Uniform) และมาตรฐาน (Standard) เดียวกันของบุคลากรภาครัฐทั้งหมด โดยอาศัยการออกมาตรการทางกฎหมาย และจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาดูแล ขณะเดียวกันก็เพื่อประกันความมั่นคงของการจ้างงานระยะยาวด้วย การบริหารงานบุคคลตามแนวคิดนี้ จึงมักปรากฏอยู่ในประเทศที่รวมศูนย์อำนาจ หรือมีการกระจายอำนาจไปสู่ อปท. ต่ำ เนื่องจากโครงสร้างอัตรากำลังของบุคลากรภาคท้องถิ่นจะผูกยึดติดกับโครงสร้างอัตรากำลังของข้าราชการส่วนกลาง บทบาทการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงมีอย่างค่อนข้างจำกัด เพราะเงื่อนไขต่าง ๆ ด้านการกำหนดคุณสมบัติของตำแหน่งงาน การบรรจุแต่งตั้ง ระบบค่าตอบแทน บำเหน็จบำนาญ การดำเนินการทางวินัย รวมถึงอำนาจการบริหารงานบุคคลล้วนถูกควบคุมจากส่วนกลาง ที่มุ่งสร้างความเข้มแข็งและเอกภาพภายในชาติ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่แนวคิดการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการทุกระดับ ส่งผลให้รัฐบาลของแต่ละประเทศ ต้องปรับเปลี่ยนฐานความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้ประเทศที่นำระบบพนักงานของรัฐ มาเป็นแนวคิดหลักในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (อาทิ ประเทศไต้หวัน ประเทศโมร็อกโก บางรัฐในประเทศอินเดีย ประเทศเนปาล ประเทศปากีสถาน สาธารณรัฐอาหรับ รวมถึงประเทศเอกวาดอร์) แต่มีอาจกล่าวอย่างชัดเจนว่า ทุกประเทศนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้โดยสมบูรณ์ ผลการศึกษาของ United Nations (1966, p.40) ชี้ให้เห็นว่า ในบางประเทศ การบริหารราชการส่วนกลางมีบทบาทครอบงำระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่หลายประเทศก็นำแนวคิดการกระจายอำนาจมาปรับใช้ เพื่อประสิทธิภาพในกระบวนการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับการวิจัยของ อิสระ สุวรรณกุล (2543) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ พบว่า การบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางมากนั้น ก็ยังคงมีระดับความเป็นอิสระที่แตกต่างกันไป

ข้อดีและข้อเสียของแนวคิดการบริหารงานบุคคลระบบพนักงานของรัฐ

ตามแนวคิดของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระบบพนักงานของรัฐ ที่สะท้อนให้เห็นถึงกระแสการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ อปท. อย่างค่อนข้างจำกัด ความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีอยู่ค่อนข้างน้อยและขัดต่อหลักการตามแนวคิดการกระจายอำนาจดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อต้น ๆ เนื่องจากกระบวนการบริหารงานบุคคล ถูกกำหนดและควบคุมจากส่วนกลาง บุคลากรท้องถิ่นจึงมักทำงานเพื่อสนองตอบต่อรัฐบาลกลางมากกว่าการคำนึงถึง

ผลประโยชน์ขององค์กรหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ประจำอย่างเต็มที่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายประจำได้ นอกจากนี้การให้อำนาจหน้าที่ในการบรรจุ หรือแต่งตั้งพนักงานท้องถิ่นแก่องค์กรกลางระดับชาติ ก็ยังส่งผลกระทบต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายประการ อาทิ การได้รับพนักงานที่มีคุณสมบัติ หรือมีความรู้ความสามารถไม่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ทั้งในด้านภูมิศาสตร์ สังคมและวัฒนธรรม หรือโครงสร้างองค์กรที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละขนาดและประเภทของท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นที่เจริญกับกับท้องถิ่นเขตนบท ก็ย่อมมีความต้องการพนักงานที่มีคุณลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งการบริหารงานบุคคลที่ให้องค์การระดับชาติ เป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด มักก่อให้เกิดความขัดแย้งกับ อปท. ได้สูง หากหน่วยงานทั้ง 2 ระดับนี้ไม่มีการประสานงานที่ดีพอ

สำหรับข้อเสียอีกประการหนึ่ง ของการบริหารงานบุคคลระบบพนักงานของรัฐในรูปแบบที่ยกเว้นให้ อปท. สามารถกำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง และโครงสร้างค่าตอบแทนได้เองนั้น พบว่า องค์กรขนาดเล็กมักประสบปัญหาด้านความก้าวหน้าและค่าตอบแทนของพนักงานที่ต่ำกว่าการบรรจุในองค์กรขนาดใหญ่ ส่งผลทำให้พนักงานท้องถิ่นมักทำเรื่องขอโอนย้ายไปทำงานในท้องถิ่นที่ใหญ่กว่า เนื่องจากศักดิ์ศรีและโอกาสในการเลื่อนขั้นตำแหน่งดีกว่าการทำงานในท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่มีรายได้และระดับความเป็นเมืองต่ำ

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลระบบพนักงานของรัฐ ก็ยังคงมีข้อดีหรือจุดแข็งอยู่หลายประการ โดยเฉพาะการจูงใจให้พนักงานเข้าทำงานใน อปท. มากกว่าการแยกให้องค์กรท้องถิ่นมีระบบการบริหารงานบุคคลของตนเอง กล่าวคือ

1. บุคลากรของท้องถิ่นจะมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการของรัฐ โอกาสในการย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่ง จึงสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ขณะเดียวกันระบบการบริหารงานบุคคลที่มีเอกภาพเช่นนี้ ย่อมสะดวกต่อการวางแผนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ด้านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะหากหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีปัญหาอันมาจากพนักงานขาดความรู้ ไร้ความสามารถ หรือมีคุณสมบัติไม่ตรงกับตำแหน่งหน้าที่การงาน ก็อาจถ่ายเทให้หน่วยงานอื่นเข้ามาช่วยปฏิบัติราชการ หรือแม้แต่การฝึกอบรมให้มีความรู้ ความเข้าใจภายใต้มาตรฐานแบบแผนอันเดียวกัน

2. สิทธิต่าง ๆ ภายใต้แนวคิดการบริหารงานบุคคลระบบพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ทุกคนย่อมมีเงื่อนไขในการทำงาน ได้รับเงินเดือน สวัสดิการเหมือนกันทั้งประเทศตามระดับขั้นตำแหน่ง ฉะนั้นพนักงานที่ถูกบรรจุหรือแต่งตั้งใน อปท. ขนาดเล็ก จึงไม่ต้องกังวลใจที่จะได้รับสิทธิหรือสวัสดิการ แตกต่างจากข้าราชการหรือพนักงานในองค์กรขนาดใหญ่ ส่วนองค์กรท้องถิ่น

ก็ลดความกังวลใจ ในประเด็นที่พนักงานจะขอโอนย้ายไปทำงานในสถานที่ทำงานเจริญก้าวหน้า หรือมีโครงสร้างขนาดใหญ่กว่า ทำให้สามารถรักษาพัฒนาบุคลากรของตนได้อย่างเต็มที่

3. การบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะความเป็นเอกภาพ ย่อมนำมาซึ่งความประหยัดงบประมาณในการบริหารงานบุคคลมากกว่าระบบอื่น ๆ กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลแบบพนักงานของรัฐนี้ มักมีความเป็นมาตรฐานใกล้เคียงกัน เนื่องจากการคัดเลือกภายใต้ระบบแบบแผนเดียวกัน มีองค์กรกลางระดับชาติ ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลตลอดกระบวนการ ทำให้้องค์การท้องถิ่นแต่ละองค์กร ไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการบริหารงานบุคคลมากนัก ท้องถิ่นจึงสามารถนำงบประมาณที่มีอยู่ ไปใช้ในการบริหารสาธารณะแก่ประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกับเรื่องความเป็นเอกภาพ โดยเฉพาะระบบสอบคัดเลือกจากส่วนกลาง ยังก่อให้เกิดผลดีอีกประการหนึ่งคือ การลดอิทธิพลของการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามาใช้ระบบอุปถัมภ์ ในการฝากฝังคนใกล้ชิดคนเข้าเป็นพนักงานในองค์กรลงได้ ขณะเดียวกัน บุคลากรที่ผ่านการสอบคัดเลือกก็ไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงาน เพราะอำนาจในการบริหารงานบุคคลยังคงอยู่ที่ส่วนกลางค่อนข้างมาก

ระบบที่ 2 ระบบพนักงานท้องถิ่น (Unified Local Government Personnel System)

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดนี้ ส่วนหนึ่งถือเป็นพัฒนาการของระบบพนักงานของรัฐ เนื่องจาก เป็นระบบที่สะท้อนความเป็นอิสระในการบริหารการปกครองของหน่วยงานท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจมากกว่าแนวคิดแรก กล่าวคือ ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะไม่ถูกจัดรวมไว้ที่ข้าราชการพลเรือน แต่จะมีองค์กรกลางเฉพาะแยกออกมาต่างหาก ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นทุกระดับทั่วประเทศ บุคลากรที่สังกัดรัฐบาลส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น จึงถูกแบ่งแยกจากกันอย่างชัดเจน บุคลากรส่วนท้องถิ่นถือเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ตนสังกัดอยู่ เป็นผลทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลตามสมควร ทั้งนี้้องค์การบริหารงานระดับชาติที่มีอำนาจเหนือพนักงาน อปท. จะทำหน้าที่สร้างระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีแบบแผนเดียวกัน โดยอิงมาตรฐานกลางหรือกฎหมายข้าราชการพลเรือน หรืออยู่ภายใต้กฎหมายและองค์กรกลางของตนไม่อิงกฎหมายข้าราชการพลเรือนก็ได้ (อิสระ สุวรรณบล, 2543) ซึ่งระบบที่อิงมาตรฐานกลางหรือกฎหมายข้าราชการพลเรือนนี้ มักถูกเรียกว่า ระบบเอกภาพโดยรัฐ (United Nation, 1966; จรูญ ศรีสุกใส, 2540; สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยมหาวชิราลงกูฬ, 2546) ส่วนระบบที่มีได้อิงกฎหมายข้าราชการพลเรือน อาจจัดอยู่ในระบบเอกภาพโดยกลุ่ม้องค์การตัวแทนของท้องถิ่น เช่น ประเทศอังกฤษ และระบบเอกภาพโดย้องค์กรมหาชน เช่น ประเทศฝรั่งเศส (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546) ภายใต้

ระบบนี้ จึงมีหลักการพื้นฐานที่เน้นความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน และการประกันความมั่นคงของการจ้างงานในระยะยาว โดยข้อกำหนดด้านการบริหารงานบุคคลมักวางกรอบไว้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นหลัก ส่วน อปท. มักมีอำนาจการบริหารงานบุคคลค่อนข้างจำกัด แบ่งเป็น

2.1 ระบบเอกภาพโดยรัฐ

ภายใต้การบริหารงานบุคคลระบบเอกภาพโดยรัฐ การใช้อำนาจของ อปท. ในกระบวนการบริหารงานบุคคลจัดว่ามีค่อนข้างมาก หากแต่รัฐบาลส่วนกลางก็ยังมิบทบาทในการจัดระบบการบริหารงานบุคคลให้มีแบบแผนเดียวกัน ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายรัฐบาล อปท. และบุคลากรท้องถิ่น ซึ่งตามหลักการทั่วไประบบเอกภาพโดยรัฐจะมีองค์กรกลางระดับชาติเพียงองค์กรเดียว ทำหน้าที่สร้างกรอบมาตรฐานการบริหารงานบุคคลแก่ท้องถิ่น แต่กับบางประเทศ เช่น ประเทศจาไมก้า มีการจัดตั้งบริหารมากกว่าหนึ่งองค์กร เป็นต้น

หน้าที่สำคัญขององค์กรกลางเหล่านี้ มักประกอบด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้น ตำแหน่ง การโอนย้าย การควบคุมทางวินัย การกำหนดอัตราเงินเดือน การฝึกอบรม การเกษียณอายุ และการเลิกจ้าง สำหรับประเทศที่นำแนวคิดนี้มาใช้ในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ประเทศไนจีเรีย ประเทศแทนซาเนีย ประเทศศรีลังกา ประเทศจาไมก้า ประเทศคาซัคสถาน ประเทศไอร์แลนด์ รวมทั้งประเทศไทย ภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2 ระบบเอกภาพโดยกลุ่มองค์กรตัวแทนของท้องถิ่น

ระบบเอกภาพในการบริหารงานบุคคลโดยกลุ่มองค์กรตัวแทนของท้องถิ่น พบว่าอยู่บนพื้นฐานที่พนักงานท้องถิ่นยังคงจัดเป็นบุคลากรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง สภาพท้องถิ่นจึงมีสถานะเป็นนายจ้างของพนักงานท้องถิ่นเหล่านั้น ดังเช่นระบบเอกภาพอื่น ๆ เพียงแต่ความเป็นเอกภาพจะเกิดจากกลไกความร่วมมือและการทำงานของตัวแทน หรือองค์กรท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งมักพบอยู่ในประเทศที่มีความเป็นพหุนิยม หรือภาคประชาสังคมเข้มแข็ง

2.3 ระบบเอกภาพโดยองค์กรมหาชน

การบริหารงานบุคคลในระบบนี้ มีความคล้ายคลึงกับแนวคิดการบริหารงานบุคคลระบบเอกภาพโดยรัฐและองค์กรตัวแทนส่วนท้องถิ่น ที่พนักงานท้องถิ่นถือเป็นบุคลากรของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่การวางกรอบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศนั้น มีองค์กรมหาชนที่ประกอบด้วยคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจัดเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารท้องถิ่นและองค์กรมหาชน ทำให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น มีลักษณะที่สามารถตรวจสอบและ

ถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างสองส่วน ที่เป็นฝ่ายบริหารและมาจากการเลือกตั้งของประชาชน กับ ข้าราชการหรือพนักงานฝ่ายประจำ ที่จะได้รับการประกันความมั่นคงจากการทำงานในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ระบบการบริหารงานบุคคลยังมีความคล่องตัวสูง สามารถยืดหยุ่นตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

ข้อดีและข้อเสียของแนวคิดการบริหารงานบุคคลระบบพนักงานท้องถิ่น

คุณลักษณะเด่นของการบริหารงานบุคคลตามแนวคิดนี้คือ การมีองค์กรกลางทำหน้าที่ บริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแยกออกมาจากการบริหารงานบุคคลส่วนกลาง การบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นจึงมีแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งความเป็นเอกภาพดังกล่าวส่งผลดีต่อการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหลายประการ กล่าวคือ

1. การบริหารงานบุคคลเอื้อต่อการบริหารงานบนหลักการระบบคุณธรรม เนื่องจาก บทบาทหน้าที่ในการสรรหา คัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้นตำแหน่ง ล้วนแต่เป็นบทบาท หน้าที่ขององค์กรกลาง ทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่น ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากนักการเมืองหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็จะเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจที่มีอยู่ นำเพื่อนพ้อง ญาติพี่น้องเข้ามาทำงานหรือจัดจ้างพนักงานเกินความจำเป็น เนื่องจากองค์กรระดับสูงเหล่านี้จะ เป็นผู้กำหนดกรอบอัตราค่าจ้าง โดยฝ่ายคณะกรรมการพหุภาคีต่าง ๆ เพื่อให้การใช้บุคลากรก่อ ประโยชน์อย่างเต็มที่

2. การสรรหาบุคลากรท้องถิ่นด้วยการสอบคัดเลือกโดยองค์กรกลาง ก่อให้เกิดผลดี ต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะหน่วยงานท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ซึ่งถ้าพึ่งตัวเองมีขีด ศักยภาพในการดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ หรือมีคุณสมบัติที่เหมาะสมเข้ามาทำงาน ด้วย เนื่องจากเป็นระบบที่เปิดกว้างให้บุคลากรภายนอกทุกภาคส่วน อาสาสมัครเข้ามาทำงานอย่าง กว้างขวาง

3. องค์กรกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลอย่างกว้างขวาง คล้ายกับ คณะกรรมการระดับชาติในระบบพนักงานของรัฐ เป็นผลทำให้พนักงานที่แม้สังกัดในหน่วยงาน ปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทต่างขนาดกัน แต่เงื่อนไขการจ้าง ค่าตอบแทน หรือโอกาส ความก้าวหน้าในการทำงานก็เป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน ในประเด็นนี้ การโอนย้ายพนักงานระหว่าง อบท. เพื่อความก้าวหน้าทางสายอาชีพ จึงสามารถกระทำได้ง่ายและไม่กระทบถึงสิทธิประโยชน์ที่ พึงได้รับจากการโอนย้าย นั้น

4. การบริหารงานบุคคลระบบพนักงานท้องถิ่น ก่อผลดีต่อการปกป้องพนักงานที่ ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร เพื่อลงโทษทางวินัยกับ

พนักงานเพราะสาเหตุใดก็ตาม เนื่องจากพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถอุทธรณ์การใช้มาตรการทางวินัยต่อองค์กรกลางเหล่านั้นได้

5. การบริหารงานบุคคลโดยองค์กรกลางของรัฐ องค์กรตัวแทนท้องถิ่น และองค์กรมหาชน จัดได้ว่าเป็นระบบการบริหารที่แบ่งเบาภารกิจด้านการบริหารบุคลากรของ อปท. หลายประการ อาทิ การสอบคัดเลือก การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม การพัฒนาบุคลากร พันธกิจเหล่านี้จำเป็นต้องใช้งบประมาณและระยะเวลาในการดำเนินงานสูง การที่ อปท. แต่ละแห่ง ไม่ต้องสูญเสียงบประมาณและระยะเวลาไปในการบริหารงานบุคคลมากนัก ทำให้มีเวลาและงบประมาณไปใช้ในกิจการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลระบบพนักงานท้องถิ่น เป็นหน้าที่ขององค์กรกลางท้องถิ่น ก็ส่งผลกระทบต่อ อปท. หลายประการ ได้แก่

1. ความไม่สอดคล้องกับความหลากหลาย ของรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นที่ทราบกันแล้วว่า ท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ละประเภทมีความหลากหลาย การที่องค์กรกลางมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลด้วยการนำมาตราฐาน กฎระเบียบ แนวปฏิบัติแบบแผนเดียวกันมาใช้ครอบคลุมทุกองค์กร ย่อมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการงานบุคคล อีกทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นที่พึงได้รับ โดยเฉพาะระบบพนักงานท้องถิ่นรูปแบบเอกภาพโดยรัฐ ที่องค์กรกลางเหล่านี้อาจใช้ช่องทางดังกล่าวเพื่อผลักดันมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นผลเสียต่อระบบการบริหารงานในสภาท้องถิ่นได้

2. ความขัดแย้งระหว่างองค์กรเป็นอีกประเด็นหนึ่ง ที่อาจเกิดขึ้นได้ภายในระบบนี้ เนื่องจาก องค์กรบริหารงานบุคคล เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการงานบุคคล ขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นก็ถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานประจำ แต่กลับไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคลหรือการให้คุณให้โทษ อาจส่งผลให้บุคลากรสนใจที่จะรับผิดชอบต่อองค์กรและประชาชนในท้องถิ่นนั้นน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ระบบที่ 3 ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (Separate Local Government Personnel System)

การนำเสนอแนวคิดการบริหารบุคคลสองระบบแรก สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของการกระจายอำนาจที่รัฐบาลส่วนกลางมีต่อรัฐบาลท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ หน่วยงานท้องถิ่นจึงมีอิสระในการจัดการกับบุคลากรของตนน้อยมาก ในขณะที่การบริหารงานบุคคลโดยให้อิสระแก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคลากร ทั้งกระบวนการตามแนวคิดนี้จัดเป็นระบบที่ให้สิทธิแก่ท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบาย แนวทาง และกระบวนการบริหารงาน

บุคคลได้เองตามลำพัง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้จะเข้าทำงาน วิธีการสรรหา การว่าจ้าง การกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือน เงื่อนไขการทำงาน การเลื่อนขั้นตำแหน่ง จนกระทั่งการเกษียณอายุ ดังนั้น บุคลากรหรือพนักงานท้องถิ่น จึงสังกัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ที่แยกขาดออกจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ และจากส่วนกลาง

ภายใต้ระบบนี้ ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดสรรอัตราค่าจ้างของตนให้สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ และงบประมาณ โดยหลักการแล้ว รัฐบาลส่วนกลางมักไม่เข้ามาเกี่ยวข้องการบริหารจัดการบุคคลแต่จะปล่อยให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง กำหนดโครงสร้างกระบวนการบริหารงานบุคคลเอง (United Nation, 1966, p.7) มักพบในประเทศที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศชิลี ประเทศบราซิล ประเทศเคนยา ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น ในประเทศเหล่านี้รัฐบาลกลางจะเข้ามามีอำนาจเพียงเฉพาะการออกกฎหมายเกี่ยวกับระบบการประกันการจ้างงาน สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขการทำงาน ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนพื้นฐานอื่น เป็นกฎหมายกลางที่นำไปใช้กับแรงงานส่วนอื่น ๆ ของประเทศเช่นกัน (สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546) อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายเพื่อแทรกแซงการบริหารงานบุคคลเหล่านี้ เป็นไปอย่างกว้าง ๆ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติงานได้เอง ส่วนบทบาทด้านอื่น ๆ มักปรากฏในรูปการให้คำแนะนำ การให้ความช่วยเหลือบุคลากรท้องถิ่น ด้วยการพัฒนาจัดการฝึกอบรม การให้ความรู้เพิ่มเติม เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการบริการสาธารณะ การนิเทศงาน หรือการจัดผู้เชี่ยวชาญให้เข้าไปทำการสอนงานในองค์กรท้องถิ่น ที่ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถบางสาขาน เป็นต้น

ข้อดีและข้อเสียของการบริหารงานบุคคลในระบบพนักงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบริบทของการกระจายอำนาจที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง แนวคิดการบริหารงานบุคคลระบบพนักงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จัดได้ว่าเป็นระบบที่สนองต่อบริบทดังกล่าวมากที่สุด เพราะเป็นแนวคิดที่ให้อำนาจอิสระแก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถบริหารจัดการงานบุคคลของตนอย่างแท้จริง ซึ่งก่อให้เกิดผลดี คือ

1. การสร้างความรู้สึกรักผูกพันและความจงรักภักดีของบุคลากรต่อองค์กร เนื่องจากบุคลากรท้องถิ่นต้องสังกัดและระบุนตนเองว่า เป็นบุคลากรในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนทำงานอยู่ การเลื่อนขั้นตำแหน่งและการพัฒนาสายอาชีพการงาน ก็ล้วนแล้วแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น บุคลากรเหล่านี้จึงมักทำงานเพื่อสนองต่อเป้าหมายขององค์กรเป็นหลัก ประกอบ

กับไม่สามารถโอนย้ายไปยังองค์กรอื่นได้ ก็ยังทำให้บุคลากรรู้สึกผูกพันและต้องการทำงานให้กับ อปท. อย่างเต็มกำลังความสามารถ

2. การให้อิสระในการปกครองตนเองตามแนวคิดนี้ ทำให้ อปท. แต่ละแห่ง กำหนดแนวทางในกระบวนการบริหารงานบุคคลของตนเองตามความต้องการ เพื่อสร้างแรงจูงใจและการแข่งขันในตลาดแรงงาน ให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ โดยเฉพาะในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน หรือดึงดูดให้ประชาชนที่มีถิ่นกำเนิดในท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจต่อสภาพปัญหา ความต้องการของชุมชนมากกว่าการบรรจุบุคลากรจากที่อื่น ๆ สนใจเข้ามาปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เจริญก้าวหน้ามากขึ้น

3. การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ย่อมลดปัญหาเกี่ยวกับสถานะภาพของบุคลากร ดังแนวคิดการบริหารงานบุคคลระบบพนักงานท้องถิ่นเกิดขึ้นในที่บุคลากรประจำบางตำแหน่ง เช่น ฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลาง ส่วนบุคลากรระดับปฏิบัติการ อยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของ อปท. ซึ่งก็มีช่องว่างในความสัมพันธ์ของการทำงานและระดับความสามารถระหว่างบุคลากรสูง ขณะที่หากให้บุคลากรทุกฝ่ายสังกัดภายใต้การบริหารงานบุคคลของ อปท. ความขัดแย้งดังกล่าวย่อมหมดไป อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ไฟแรง ที่ต้องการทำงานในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นด้วย

4. การบริหารงานบุคคลโดยท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการมากกว่าแนวคิดอื่น โดยเฉพาะการใช้งบประมาณบริหารงานด้านบุคลากรของท้องถิ่นนั้น เนื่องจากสถานะทางการเงินที่แตกต่างกัน ทำให้บางท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำสามารถกำหนดโครงสร้างอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทนแก่บุคลากร อัตราเงินเดือน ผลประโยชน์และค่าตอบแทน เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันกับตลาดแรงงาน เป็นต้น

อนึ่ง การบริหารงานบุคคลระบบพนักงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น แม้เป็นระบบที่ส่งเสริมการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ แต่ต้องยอมรับว่าระบบดังกล่าวย่อมมีจุดอ่อนบางประการ คือ

1. ภายใต้ระบบที่อัตราค่าจ้างอยู่แยกขาดออกจากอย่างสิ้นเชิง หน่วยงานขนาดเล็กย่อมมีขอบเขตจำกัดในการสรรหาบุคคล บุคลากรที่บรรจุเข้าทำงานอาจไม่เพียงพอหรือไม่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง ในกรณีที่จะต้องจัดหาบุคลากรนักวิชาชีพบางแขนงก็อาจไม่สามารถกระทำได้ ด้วยขอบข่ายการบริหารงานบุคคลจำกัดเฉพาะหน่วยงานตนเอง ไม่อาจสับเปลี่ยนบุคลากรของ อปท. อื่น หรือจากส่วนกลาง ดังแนวคิดการบริหารงานบุคคลระบบอื่น

2. โอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานของบุคลากรค่อนข้างน้อย เนื่องจากโครงสร้างอัตราค่าจ้างในตำแหน่งระดับสูงมีไม่มากนัก โดยเฉพาะ อปท. ขนาดเล็ก บุคลากรมี

เส้นทางพัฒนาสายอาชีพก่อนข้างต้น ทำให้เมื่อถึงระดับหนึ่งที่ไม่สามารถเติบโตในอาชีพการงานต่อไปแล้ว ก็จะลาออกไปประกอบอาชีพในหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีค่าตอบแทนและความก้าวหน้าในงานมากกว่า ซึ่งบุคลากรกลุ่มนี้มักเป็นบุคลากรระดับสูงขององค์กรนั่นเอง

3. การบริหารงานบุคคล ตามแนวคิดระบบพนักงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเป็นแนวคิดที่ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการให้อำนาจแก่ผู้บริหารและสภาอปท. อย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการสรรหา คัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการทำงาน การดำเนินการทางวินัย ฯลฯ ทำให้ผู้บริหารและสภาอาจใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจ จนก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการบริหารจัดการ บุคลากรขาดความมั่นคงในอาชีพการงาน กรณีเช่นนี้ ในที่สุดจะขาดแรงจูงใจให้คนมีความรู้ ความสามารถเข้ามาทำงาน และไม่อาจเหนี่ยวรั้งคนดีอยู่ในองค์กรได้นาน ๆ

จากระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่นำเสนอในข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า แต่ละรูปแบบล้วนมีฐานคติทางแนวคิดด้านการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน ซึ่งหากนำประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส อันเป็นกลุ่มประเทศที่ประเทศไทยมักนำมาใช้อ้างอิงการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นนั้น จะพบว่า แต่ละประเทศต่างก็มีอิสระในการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันไป ตามระดับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกามีการกระจายอำนาจสูง จึงใช้ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล ขณะที่ประเทศฝรั่งเศส แม้เป็นประเทศที่มีระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรัฐเดี่ยว แต่ก็ได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและกระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นระบบพนักงานท้องถิ่นที่เป็นเอกภาพโดยองค์กรมหาชน ที่พนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งถูกจัดอยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกัน เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ จัดเป็นอีกประเทศหนึ่งที่นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ เป็นผลทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่เดิมมีปัญหาด้านความไม่เป็นเอกภาพ และความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล ได้เคลื่อนตัวมาสู่การจัดการที่อยู่ภายใต้ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และมาตรฐานขององค์กรกลางระดับชาติที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลางร่วมกัน หรือที่เรียกว่า ระบบพนักงานท้องถิ่นที่เป็นเอกภาพโดยกลุ่มองค์กรตัวแทนของท้องถิ่น ดังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอระบบการบริหารงานบุคคลที่ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสนำมาใช้ เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย โดยมีรายละเอียดพอสังเขปดังต่อไปนี้

ประเทศญี่ปุ่น

แนวคิดพื้นฐาน

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นมาตรา 15 วรรคที่ 2 บัญญัติไว้ว่า พนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นทำงานเพื่อประโยชน์ของชุมชนทั้งปวง ไม่ใช่เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันว่าด้วยความเป็นกลางของพนักงาน และค่าประกันอำนาจอธิปไตยสูงสุดของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระราชบัญญัติบริการสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Service Law) ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานของพนักงานท้องถิ่นทุกประเภท กล่าวย้าถึงหลักการดังกล่าวข้างต้นไว้อีกทางหนึ่ง ด้วยเหตุนี้พนักงานท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานของตนอย่างเต็มความสามารถ เพื่อประโยชน์สูงสุดของท้องถิ่นทั้งปวง

สำหรับแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับพนักงานท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น คือ “ผู้ปฏิบัติหรือคนงาน” (Workers) ทั้งหมดถือเป็นพนักงานของ อปท. ไม่ใช่เป็นคนของรัฐบาลกลาง ซึ่งครอบคลุมถึง จังหวัด เทศบาล และ อปท. รูปแบบพิเศษ เช่น เขตพิเศษ สหการ เขตเศรษฐกิจ และกลุ่มงานพัฒนาท้องถิ่น เช่นเดียวกันพนักงานท้องถิ่นก็ยังมี ความแตกต่างจากพนักงานหรือคนงานของภาคเอกชนด้วย ทำให้พนักงานท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีข้อจำกัดในสิทธิบางประการจากพนักงานเอกชน เช่น ไม่มีสิทธิตัวกันจัดตั้งองค์กรของพนักงาน หรือจัดตั้งสหภาพแบบพนักงานเอกชน แม้กระทั่งการเจรจาต่อรองเรื่องค่าตอบแทน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารระบบพนักงานท้องถิ่นของญี่ปุ่น ยังคงคำนึงถึงหลักการด้านความเสมอภาค อันเป็นหลักทั่วไปของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้บุคลากรมีสิทธิอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกันในการเป็นพนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งมีกระบวนการคัดเลือกและการบริหารบุคคลที่ยึดถือระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นที่ตั้ง

คุณลักษณะของพนักงานท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น มีความหมายครอบคลุมถึง

1. บุคคลที่ทำงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่การงานในแบบใดหรือในลักษณะใดก็ตาม
2. บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง คัดเลือก และยินยอมให้ดำรงตำแหน่งโดยองค์กรปกครองท้องถิ่น และทำงานโดยรับผิดชอบ (Accountable) ต่อ อปท.
3. บุคคลที่รับเงินเดือน และค่าตอบแทนที่จ่ายโดย อปท. หรือโดยงบประมาณที่จัดหาโดย อปท.

จากคุณลักษณะทั้ง 3 ประการจะเห็นได้ว่า พนักงานท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุมทั้งพนักงาน นักการเมืองท้องถิ่น และลูกจ้างที่ทำงานและรับ

คำตอบแทนจาก อปท. ทั้งปวง อีกทั้งยังหมายรวมถึงข้าราชการส่วนกลาง ผู้ที่ถูกยืมตัวมาทำงานใน อปท. และรับคำตอบแทนจาก อปท. ก็ย่อมมีฐานะเป็นพนักงานท้องถิ่น(ชั่วคราว) ด้วยโดยปริยาย

ประเภทพนักงานท้องถิ่นของญี่ปุ่น ด้วยเหตุที่คำนิยามของพนักงานท้องถิ่นของญี่ปุ่น มีความหมายกว้างดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงได้มีการแบ่งประเภทพนักงานท้องถิ่นโดยพิจารณาจาก สถานภาพและการบริหารจัดการ ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

1. พนักงานท้องถิ่นรูปแบบปกติ (Regular Public Service) หมายถึงพนักงานภายใต้การ สอดคล้องเลือก และได้รับบรรจุ แต่งตั้ง ให้ทำงานเต็มเวลาในฐานะข้าราชการประจำของ อปท. ซึ่ง สามารถแบ่งตามลักษณะหรือเนื้อหาของงาน ดังนี้ 1) พนักงานบริหารทั่วไป 2) ครูและเจ้าหน้าที่ ทางการศึกษา 3) ตำรวจท้องถิ่น 4) เจ้าหน้าที่ดับเพลิง 5) บุคลากรในวิสาหกิจท้องถิ่น และ 6) คนงานทั่วไป

จากประเภทของพนักงานท้องถิ่นรูปแบบปกติ สามารถกล่าวได้ว่า การบริหารงานบุคคล ท้องถิ่นญี่ปุ่น นอกจากจะถูกกำหนดโดย กรอบของกฎหมายการบริหารงานสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Service Law) แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ เช่น กฎหมายพิเศษว่าด้วยพนักงาน ของการจัดการศึกษาสาธารณะ (Special Law for Public Education Personnel) กฎหมายตำรวจ (Police Law) กฎหมายองค์กรการดับเพลิง (Fire Defense Organization Law) และกฎหมาย มาตรฐานแรงงาน (Labor Standard Law) เป็นต้น ทั้งนี้โดยมีองค์กรกลางที่ทำงานหน้าที่ใน การบริหารงานบุคลากรท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยและควบคุมดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมาย กำหนด

2. พนักงานท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Public Service) พนักงานท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษของญี่ปุ่น โดยทั่วไปหมายถึง บุคลากรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับท้องถิ่นทั้ง ปวง ประกอบด้วย 1) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการท้องถิ่น 2) ฝ่ายตรวจสอบภายใน 3) ผู้ที่ ดำรงตำแหน่งผู้จัดการบริษัทและสหกรณ์ของท้องถิ่น 4) ผู้ที่ทำงานกึ่งเวลาในคณะกรรมการต่าง ๆ ของท้องถิ่น 5) ผู้ชำนาญการ ที่ปรึกษา และผู้ร่วมลงทุนในท้องถิ่น และรับประโยชน์จากองค์กร ปกครองท้องถิ่น 6) เลขานุการนายกเทศมนตรี เลขานุการของประธานสภาและนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งรับเงินจากองค์กรปกครองท้องถิ่น 7) หน่วยบรรเทาสาธารณภัยหรืออาสาสมัครที่ทำงานให้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่นในยามฉุกเฉินต่าง ๆ

องค์กรบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

การบริหารงานบุคลากรท้องถิ่นของญี่ปุ่น กล่าวได้ว่า เป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่น อย่างแท้จริง เนื่องจาก อปท. แต่ละแห่ง จะมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่มีอำนาจในการบริหารงาน บุคคลของตน ดังนั้น จึงมีจำนวนองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารบุคคลเท่ากับจำนวนรวมของ

อปท. อย่างไรก็ตาม องค์กรบริหารงานบุคคลตามกฎหมายพนักงานท้องถิ่น จะหมายถึง 1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง 2) คณะกรรมการบริหารงานบุคคล 3) คณะกรรมการอำนวยการความเป็นธรรม ประกอบกันเป็น 3 องค์คณะ

1. ผู้มีอำนาจโดยตำแหน่ง (Appointing Authorities) คือผู้ที่มีอำนาจและใช้อำนาจโดยตรงในการบริหารงานบุคคล ทั้งในด้านการแต่งตั้ง การอนุญาตลาหยุด การให้ออกและไล่ออกจากราชการ การลงโทษทางวินัย และกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามกฎหมายหรือบทบัญญัติ ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งท้องถิ่น ผู้ตรวจการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้แทนจากคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น ผู้แทนจากคณะกรรมการมาตรฐานท้องถิ่น หัวหน้าตำรวจ กรณีของเทศบาลจะเป็นหัวหน้าฝ่ายดับเพลิงเทศบาล กรณีของเขตมหานครโตเกียวจะมีผู้ตรวจการใหญ่ของเขตมหานครโตเกียว ร่วมกันเป็นคณะกรรมการขององค์กรผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานบุคคลของ อปท.

2. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลและคณะกรรมการอำนวยการความเป็นธรรม สำหรับคณะกรรมการชุดนี้อาจมีคณะเดียว หรือสองคณะก็ได้ โดยจังหวัดและเทศบาลขนาดใหญ่จะมีคณะกรรมการแยกออกเป็นสองคณะ ในขณะที่เทศบาลที่มีขนาดเล็ก มีขนาดของประชากรน้อยกว่า 150,000 คน มักจะมีคณะกรรมการเพียงชุดเดียว บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการจะมีหน้าที่ทั้งในแง่ของการตรากฎ ระเบียบ มาตรฐานต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาในเรื่องของอุทธรณ์วินัย และการให้คุณให้โทษ ๆ ได้ด้วย องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิได้รับเชิญและแต่งตั้งโดยผู้บริหารท้องถิ่น และทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบ และให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ต่อองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารบุคคลท้องถิ่น โดยตำแหน่ง

กระบวนการบริหารงานบุคคล

1. การสอบบรรจุและแต่งตั้ง กฎหมายได้กำหนดให้ต้องทำโดยการสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกโดยมีผู้สมัครเข้าแข่งขันเสมอ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการสอบบรรจุและสอบเลื่อนระดับนี้ แม้ว่า กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. ก็ตาม แต่ อปท. ของญี่ปุ่นมักมีแบบธรรมเนียมของการปฏิบัติที่กระทำอย่างต่อเนื่องกันมา ในการที่จะสมัครใจให้มีองค์กรกลาง เช่น อปท. ในระดับจังหวัด และองค์กรในระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงกิจการภายใน (Home Affairs) ทำหน้าที่จัดสอบเพื่อการบรรจุแต่งตั้ง และเพื่อการเลื่อนระดับ

สำหรับหลักการพื้นฐานของการแต่งตั้ง ต้องเป็นไปตามผลคะแนนสอบ ผลปฏิบัติงาน หรือตัวชี้วัดอื่น ๆ ที่ระบุถึงความสามารถของบุคคลตามระบบคุณธรรม และไม่มีผลประโยชน์ใดเข้ามาเกี่ยวข้อง จากนั้น คณะกรรมการบริหารงานบุคคล จะเป็นผู้ประกาศผลการสอบโดยเรียง

ลำดับของผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาบรรจุ แต่งตั้ง หรือเลื่อนระดับ แล้วแต่กรณี พร้อมกับประกาศ ผลคะแนนให้เห็นอย่างชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการผู้มีอำนาจโดยตำแหน่งจะเป็นผู้ดำเนินการ บรรจุ แต่งตั้ง ทั้งนี้ต้องมีการจัดทำสัญญาที่เกิดจากความเห็นพ้องร่วมกัน ระหว่างผู้ได้รับการบรรจุ แต่งตั้ง และ อปท.

2. การลงโทษและการพ้นสภาพ เมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งแล้ว พนักงานท้องถิ่นต้อง ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดและเต็มกำลังความสามารถ มิเช่นนั้นอาจถูกพิจารณาโทษโดยกระทำ ได้ 4 สถานด้วยกัน ได้แก่ 1) การให้ออกจากตำแหน่ง 2) การให้พ้นจากตำแหน่ง 3) การลดระดับ 4) การหักเงินเดือน การพิจารณาโทษดังกล่าวข้างต้น เป็นอำนาจสูงสุดของผู้มีอำนาจโดย ตำแหน่งของ อปท. และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นผู้ร่วมให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้มี กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นกลไกสำคัญที่วางกรอบให้เกิดการปฏิบัติไปตามขั้นตอนต่าง ๆ

ส่วนการพ้นสภาพ พนักงานท้องถิ่นของญี่ปุ่นโดยทั่วไปจะเกษียณจากตำแหน่งเมื่อ อายุครบ 60 ปี ยกเว้นบางตำแหน่งที่สามารถเกษียณจากตำแหน่งได้เมื่ออายุครบ 65 ปี

ในกรณีที่ตำแหน่งว่างลง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งสามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีความเหมาะสมเข้าสู่ ตำแหน่ง โดยใช้แนวทางต่อไปนี้ 1) สรรหาคัดเลือกจากบุคคลภายนอก 2) เลื่อนตำแหน่ง 3) ลด ตำแหน่ง หรือ 4) ย้าย อันเป็นการแต่งตั้งให้ราชการระดับเท่ากันมาดำรงตำแหน่ง

3. เงินเดือนและค่าตอบแทน

การกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทน เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจโดยตำแหน่ง โดย ความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้จะกำหนดเป็นตารางเงินเดือน ซึ่งแบ่ง ออกเป็น ระดับขั้นและมีเงื่อนไขการทำงานเป็นตัวกำหนด อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของสถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546, หน้า 55) ระบุว่า ในภาพรวมแล้วข้าราชการ ส่วนกลางจะได้รับเงินเดือนต่ำกว่าข้าราชการท้องถิ่น

นอกจากเงินเดือนแล้ว ยังมีค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเอง ของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กำหนดให้ อปท. สามารถจัดให้มีค่าตอบแทนได้ 10 ประเภท ได้แก่ 1) ค่าตอบแทนที่เกี่ยวกับครอบครัว เช่น เงินช่วยค่าครองชีพของคู่ครองของบุตร และบิดา มารดา เป็นต้น 2) เงินเพิ่มพิเศษ ในพื้นที่ที่มีค่าครองชีพสูง เช่น ในเขตมหานครโตเกียว เป็นต้น 3) ค่าที่พักอาศัย เงินช่วยค่าเช่าบ้าน เป็นต้น 4) ค่าเดินทาง ซึ่งมักจะมีเกณฑ์เฉลี่ยตามระยะทางที่มี การเดินทางจริงในแต่ละวัน 5) เงินค่าตอบแทนในหน้าที่ ที่มีความเสี่ยงเช่น งานป้องกันโรคติดต่อ งานที่มีผลกระทบต่อสุขภาพพลานามัยอย่างรุนแรง 6) ค่าตอบแทนในเขตพิเศษ มักจะเป็นเขต ชนบทในป่าเขา และมีความทุรกันดาร 7) ค่าตอบแทนการทำงานเกินเวลา 8) ค่าตอบแทนเมื่อ สิ้นสุดสัญญาจ้างงานหรือการทำงาน (คล้ายกับเงินโบนัส) หรือค่าตอบแทนพิเศษเมื่อเกษียณ

ราชการ 9) เบี้ยขยันแก่พนักงานที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และดีมากเป็นพิเศษ 10) ค่าตอบแทนในเขตที่มีอากาศหนาวเย็นผิดปกติ ได้แก่ เงินเพิ่มในเขตการปกครองพิเศษของเกาะฮอกไกโด

4. สิทธิของพนักงาน แบ่งออกเป็น

4.1 สิทธิการรวมกลุ่ม พบว่า พนักงานท้องถิ่นประเภทงานทั่วไป งานด้านการศึกษาสามารถรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรได้ ส่วนพนักงานวิสาหกิจของ อปท. สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานของตนขึ้นได้ ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์และกฎหมายสหภาพแรงงาน ขณะที่พนักงานดับเพลิงและตำรวจไม่ได้รับสิทธิให้มีการรวมกลุ่มกัน

4.2 สิทธิในการเจรจาต่อรอง เช่นเดียวกับสิทธิการรวมกลุ่ม พบว่า พนักงานทุกประเภทยกเว้นพนักงานดับเพลิงและตำรวจ มีสิทธิที่ขอแจ้งรายชื่อตัวแทนของตนต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เพื่อใช้เป็นช่องทางในการเจรจาเรื่องค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย แต่พนักงานท้องถิ่นรูปแบบปกติ ไม่มีสิทธิที่จะก่อการประท้วง หรือนัดหยุดงาน หากผู้ใดฝ่าฝืน หรือพยายามก่อการกระทำดังกล่าวจะถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงของคณะผู้มีอำนาจโดยตำแหน่งของ อปท. นั้น ๆ

ประเทศอังกฤษ

แนวคิดพื้นฐาน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษมีความพลวัตมากที่สุดประเทศหนึ่ง ทั้งในด้านโครงสร้างและรูปแบบ สำหรับมูลเหตุสำคัญที่เป็นผลให้เกิดการปรับตัวในระยะเริ่มแรกเกิดจาก ปัจจัยด้านเศรษฐกิจและข้อจำกัดในด้านการเงินการคลัง ทำให้รัฐบาลสมัยนั้น ต้องนำระบบการบริหารราชการภายใต้กรอบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานราชการ สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ก็พบว่ามีเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการเช่นกัน โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างและระบบการบริหาร ที่เดิมโครงสร้างการบริหารให้ความสำคัญกับสภาท้องถิ่น (Local Councils) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศอังกฤษมีระบบการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการ ผ่านระบบคณะกรรมการ (Committee Form) คุณลักษณะดังกล่าว ทำให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง ความสัมพันธ์ระหว่างสภาท้องถิ่นกับพนักงานจึงอยู่ในรูปแบบนายจ้างกับลูกจ้าง ขณะที่บริหารงานบุคคลก็มีความแตกต่าง หลากหลายและขาดความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งในการจัดโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการก็จะแยกไปตามสายงาน ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นสภาท้องถิ่นย่อมสามารถแต่งตั้งพนักงานท้องถิ่นตามที่เห็นว่ามีความจำเป็นต่อการสนองภารกิจ พนักงานเหล่านี้จะทำงานไปในสายงานของตน โดยมี

หัวหน้าหรือผู้อำนวยการฝ่ายเป็นผู้บังคับบัญชาประจำสาขานั้น การทำงานของพนักงานจึงถูกแยกออกส่วนต่าง ๆ จากกันภายใต้ผู้บังคับบัญชาประจำสาขานั้น แม้จะอยู่ใน อปท. แห่งเดียวกัน แต่จากการปฏิรูปการบริหารราชการ ระบบการบริหารงานของท้องถิ่นก็เริ่มมุ่งไปสู่ความเป็นแบบแผนเดียวกันมากขึ้น ทั้งด้านการบริหารภายในก็นำเทคนิคการจัดการสมัย ใหม่มาใช้ เพื่อสร้างคุณภาพให้กับบุคลากร และมาตรฐานการบริการสาธารณะ

โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย จัดได้ว่า มีความสำคัญต่อการบริหารราชการของภาครัฐเป็นอันมาก เนื่องจาก กำลังแรงงานของท้องถิ่นมีจำนวนสูงถึงร้อยละ 10 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ สำหรับจำนวนพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์มีทั้งหมด 2,154,302 คน เฉพาะในอังกฤษมีทั้งหมด 2,003,717 คน (คิดเป็นร้อยละ 93) และในเวลส์มีทั้งหมด 150,585 คน (ร้อยละ 7) โดยในจำนวนนี้เป็นพนักงานประจำ ร้อยละ 50.8 ถูกจ้างชั่วคราว ร้อยละ 49.2 ในที่นี้จำนวนครึ่งหนึ่งทำงานด้านการศึกษา รองลงมาคือ ผู้ทำงานด้านการให้บริการต่อชุมชนโดยตรง (Services Direct to the Public) ขณะที่พนักงานในด้านการบริการสังคม มีจำนวนร้อยละ 15 และสุดท้ายพนักงานที่ทำงานภายในสำนักงานและการบริหาร (Corporate Functions) มีจำนวนร้อยละ 8.3

สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จ้างงานรายใหญ่ที่สุดคือ สภาเขต มีจำนวนบุคลากรคิดเป็นร้อยละ 33.5 ของพนักงานท้องถิ่นทั้งหมด รองลงมา คือ สภามหานคร มีจำนวนพนักงานท้องถิ่นร้อยละ 24.4 สภาเอกรูป (อังกฤษ) มีจำนวนร้อยละ 17 สภาเขตแห่งลอนดอน มีจำนวนพนักงานร้อยละ 11.3 สภาแขวง ร้อยละ 6.8 ส่วนที่เหลือได้แก่ พนักงานท้องถิ่นในเวลส์ คิดเป็นร้อยละ 7 นอกจากนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็มักได้รับการยอมรับในฐานะ “นายจ้างตัวอย่าง” เนื่องจากให้ความสำคัญและมีกระบวนการจ้างพนักงานของคนก่อนข้างสูง

อย่างไรก็ดี หากจะพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. โครงสร้างภายนอก

1.1 องค์การตัวแทนท้องถิ่น

ดังกล่าวแล้วว่า ระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศไทยภายใต้รูปแบบนี้ บุคลากรของท้องถิ่นจะมีสถานภาพเป็นพนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง และองค์กรปกครองท้องถิ่นยังคงมีสถานะเป็นนายจ้างโดยสมบูรณ์ แต่ขณะเดียวกัน ความมีเอกภาพของบุคลากรส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ก่อเกิดจากการสร้างแบบแผนและมาตรฐานการจ้างงาน

ผ่านความสมัครใจ โดยอาศัยกลไกการทำงานขององค์กรตัวแทนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ สำหรับ องค์กรความร่วมมือที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในภาคท้องถิ่นโดยตรง อาทิเช่น องค์กรที่เรียกว่า “EO” (Employer’s Organisation) ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสมาคมความร่วมมือขององค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Government Association) ทำหน้าที่เปรียบเสมือนกับองค์กรกลาง ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือ อปท. ที่เป็นสมาชิก เพื่อยกระดับมาตรฐานการจัดการทรัพยากรบุคคล และปรับปรุงมาตรฐานการให้บริการของท้องถิ่น โดยจะทำงานเป็นพันธมิตรร่วมกับสมาคมการจ้างงานอื่น เช่น สมาคมวิชาชีพ (Professional Bodies) สหภาพแรงงาน (Trade Unions) และ คณะกรรมการร่วมแห่งชาติสำหรับ อปท. (National Joint Council for Local Government Services หรือ NJC for Local Government Services) มีลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วม (Joint Board) โดยมีบทบาทหลักในการวางกรอบอัตราค่าจ้างและเงื่อนไขในการทำงานของพนักงานท้องถิ่นกว่า 1.4 ล้านคน โดยคณะกรรมการร่วมนี้ จะเป็นกลไกกลางในการเจรจาแบบทวิภาคีระหว่างฝ่ายนายจ้างหรือ อปท. กับฝ่ายลูกจ้างหรือพนักงานท้องถิ่น โดยคณะกรรมการประกอบไปด้วยสมาชิก 83 คน โดย 25 คน เป็นฝ่ายนายจ้าง และอีก 58 คน เป็นฝ่ายสหภาพแรงงาน นอกจากนี้ยังมีองค์กรวิชาชีพในสายงานต่าง ๆ อีกจำนวนมาก ซึ่งจะมีบทบาทในการเจรจาต่อรอง การวางกรอบจรรยาบรรณทางวิชาชีพ การสร้างข้อตกลงร่วมกันในการบริหารงานบุคคล การพัฒนาและฝึกอบรม รวมถึงเป็นกลไกกลางการทำงานร่วมกับรัฐบาลกลาง

1.2 รัฐบาลกลาง

ในด้านการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง พบว่า โดยส่วนใหญ่แล้วจะไม่สามารถเข้าไปบังคับใช้ต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้โดยตรง เนื่องจากขัดต่อจารีตทางการบริหารและหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น อีกทั้งสมาคมความร่วมมือและสหภาพแรงงานขององค์กรท้องถิ่นในอังกฤษนั้น ถือได้ว่า มีความแข็งแกร่งและมีความเป็นสถาบันที่สูงมาก แต่เพื่อให้ อปท. มีมาตรฐานการปฏิบัติการบริหารงานบุคคลเดียวกัน รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 (Local Government Act 2000) รวมถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องออกมาบังคับใช้ เป็นกรอบกว้าง ๆ บางประเด็น อาทิ การห้ามมิให้พนักงานท้องถิ่นบางตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาใน อปท. การกำหนดให้พนักงานท้องถิ่นนำหลักความเป็นกลางทางการเมืองมาใช้ในการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือฝ่ายการเมืองกับฝ่ายพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น

2. โครงสร้างภายใน

ก่อนปี ค.ศ. 2000 การจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ในระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย อยู่ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “Ultra Vires” ซึ่งหมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองโดยกฎหมาย และหากท้องถิ่นละเลยภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หรือกระทำการใดไม่ตรงตามข้อกำหนด หรือดำเนินการโดยขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐบาลมีอำนาจดึงเอาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกลับคืน (Default Powers) โดยการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เอง หรือยกให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทน แต่ก็เปิดโอกาสให้โอกาสให้ท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจได้ หากเป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนดว่า ท้องถิ่นสามารถจัดทำเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลาง ทั้งสามารถตัดสินใจได้เองว่า จะกำหนดขอบเขตและวิธีดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะท้องถิ่นใช้งบประมาณทางการเงินการคลังของตนเอง ซึ่งเป็นการให้โอกาสแก่ท้องถิ่นสามารถลดทอน หรือยกเลิกการให้บริการบางอย่างที่เกินศักยภาพของตน โดยที่ไม่ต้องถูกลงโทษเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งในประเด็นเดียวกันนี้ ต่อมาสมาคมความร่วมมือขององค์กรปกครองท้องถิ่น ได้สร้างกลไกการเจรจาต่อรองระหว่าง อปท. แห่งหนึ่ง ๆ กับรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะ เพื่อแก้ปัญหาความไม่พร้อมและยกระดับการให้บริการของท้องถิ่น ภายใต้กรอบนโยบายที่เรียกว่า “ข้อตกลงว่าด้วยการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น: ความท้าทายครั้งใหม่” (Local Public Service Agreements: New Challenges) อันมีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกันว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องให้คำมั่นต่อการพัฒนาและยกระดับการให้บริการ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลก็ต้องให้คำมั่นในการสนับสนุนและให้รางวัลตอบแทนต่อท้องถิ่น หากดำเนินการสำเร็จ

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 ก็ได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการใด ๆ ก็ตาม เพื่อส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในชุมชนของตนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในเดือนมีนาคม ค.ศ.2001 รัฐบาลจึงส่งเสริมแนวทางการใช้อำนาจใหม่ดังกล่าว โดยออกเอกสารกำหนดแนวปฏิบัติใหม่ในการให้บริการ กรอบอำนาจใหม่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยรวบรวมเอากิจการหลายด้านเข้ามามีอำนาจดำเนินการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ชุมชน (Community Strategy) และยกเลิกข้อจำกัดทางกฎหมายให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น โดยเฉพาะการให้อิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเลือกใช้รูปแบบใหม่ในการส่งมอบบริการสาธารณะ การเปิดช่องทางให้ท้องถิ่นทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ในการร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน เป็นต้น

สรุปได้ว่า กรอบอำนาจใหม่นี้มีจุดเด่นคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรของตนได้อย่างเต็มที่ ในการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชน รวมถึงการ

ทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ทั้งหน่วยงานของรัฐบาล บริษัทเอกชน องค์กรอาสาสมัครในท้องถิ่น ภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า "หุ้นส่วน/พันธมิตร" (Partnership Model) โดย หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะแสดงบทบาทเป็นผู้นำและผู้สนับสนุนแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว

กระบวนการบริหารงานบุคคล

1. การจ้างงาน

ถือได้ว่าหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีอิสระในการบริหารงานบุคคล ก่อนข้างสูง กล่าวคือ สภาท้องถิ่น จะจัดตั้งคณะกรรมการด้านบุคลากร (Personnel Committee) ขึ้นมาดูแลการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะ ดังนั้น สภาท้องถิ่นแต่ละแห่งจะสามารถกำหนด อัตราตำแหน่ง การสรรหา และการว่าจ้าง แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงการรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรมในการสรรหาบุคลากร

2. การบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนขั้นตำแหน่ง

การแต่งตั้งหรือการเลื่อนขั้นตำแหน่ง พบว่า มีข้อกำหนดไว้สำหรับระดับชั้นของ พนักงาน กล่าวคือ พนักงานระดับสูง เช่น หัวหน้าคณะพนักงาน หัวหน้าแผนก ผู้ช่วยหัวหน้าแผนก หัวหน้าฝ่าย เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาท้องถิ่นโดยตรง หรือกระทำผ่าน คณะกรรมการด้านบุคลากร ขณะที่พนักงานระดับปฏิบัติจะอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้างาน ซึ่งเป็นพนักงานท้องถิ่นระดับสูง นอกจากนี้สภาท้องถิ่นแต่ละแห่งยังมีอิสระในการกำหนดอัตรา ค่าจ้างและเงื่อนไขในการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติแล้วการกำหนดค่าจ้างเงินเดือน ชั่วโมงในการทำงาน และเงื่อนไขอื่น ๆ ในการทำงาน ท้องถิ่นจะยึดถือตามข้อตกลงจากการเจรจาระหว่างท้องถิ่น กับสหภาพแรงงานและองค์กรทางวิชาชีพต่าง ๆ

3. การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัย ถูกระบุในระบบวินัยหรือจรรยาบรรณกลาง (Code of Conduct for Local Staff) โดยเฉพาะด้านการพักงาน การปลดออกและให้ออกจากงาน กล่าวคือ ในระหว่าง กระบวนการสอบสวนทางวินัยผู้มีตำแหน่งพนักงานระดับสูง สภาท้องถิ่นสามารถสั่งพักงานได้ โดยพนักงานเหล่านี้ยังคงได้รับค่าตอบแทนและการพักงานต้องมีระยะเวลาไม่เกิน 2 เดือน ส่วน การลงโทษทางวินัย ต้องเป็นไปภายใต้คณะกรรมการสอบสวนที่เป็นกลาง สำหรับการลงโทษทาง วินัย การปลดออก และให้ออกจากงานกับพนักงานระดับปฏิบัติ เป็นหน้าที่ของพนักงานระดับสูง สภาท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้ เว้นแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนความผิดนั้น

ในด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล อปท. ในประเทศอังกฤษยังให้ความสำคัญกับ สหภาพแรงงาน ขอมรับกลไกการเจรจาต่อรองต่าง ๆ ส่งเสริมความเท่าเทียมทางโอกาสในการ

ทำงาน กำหนดอัตราค่าจ้างเงินเดือนที่เป็นธรรม และมีการจ้างงานในระยะยาว อย่างไรก็ดี รวมทั้งนำเอาระบบการจ้างงานที่ยืดหยุ่นมากกว่ามาปรับใช้ ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1. การจ้างงานและการกำหนดขอบเขตของงานแบบยืดหยุ่น กล่าวคือ การจ้างงานในแบบสัญญาว่าจ้างภายใต้ระยะเวลาหนึ่ง ๆ กลายเป็นแนวโน้มใหม่ที่กำลังขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในตำแหน่งระดับผู้บริหาร ขณะที่การกำหนดขอบเขตงานแบบยืดหยุ่นเพื่อให้การโยกย้าย ถ่ายโอนพนักงานระหว่างแผนกต่าง ๆ เป็นไปโดยคล่องตัวมากขึ้น

2. การจ่ายค่าจ้างตามผลงาน อันเป็นผลจากการผลักดันนโยบายของรัฐบาลกลางที่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน โดยเสนอเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นใช้เป็นแนวปฏิบัติในการประเมินผลงาน และกำหนดอัตราค่าจ้างตามผลงานของบุคลากรท้องถิ่น

3. การกำหนดเงื่อนไขในการทำงานแบบยืดหยุ่น เช่น วันทำงาน วันหยุดพักผ่อน สถานที่หย่อนใจ จะกระทำการเจรจาและทำความเข้าใจกับบุคลากร นอกจากนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางแห่งยังริเริ่มทดลอง ให้บุคลากรในกิจการบางประเภทสามารถอยู่ทำงานที่บ้าน (Home-based Working) ได้ด้วย

ประเทศฝรั่งเศส

แนวคิดพื้นฐาน

ก่อนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 บุคลากรในระดับท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตามถึงแม้พนักงานระดับนี้มักถูกมองว่า ขาดความรู้ ความชำนาญ และมีศักดิ์ศรีน้อยเมื่อเทียบกับข้าราชการส่วนกลาง เมื่อการกระจายอำนาจจึงได้มีการโอนอำนาจการบริหารไปสู่องค์กรท้องถิ่นในรูปแบบใหม่คือ จังหวัดและภาค ซึ่งท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำงาน

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้สร้างกรอบกำลังพลระดับชาติในภาครัฐขึ้นมาใหม่นั้นคือ ระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพเข้าไปทำงานใน อปท. ซึ่งความตั้งใจเดิมของรัฐบาลคือ ต้องการสร้างระบบกำลังพลภาครัฐรวมโดยแยกออกเป็นสองระบบ ได้แก่ ข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การโยกย้ายถ่ายโอนกำลังพลเป็นไปโดยสะดวก และทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถมีสถานะและได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลาง แต่กลับได้รับการพัฒนาอย่างมากจากกลุ่มข้าราชการระดับสูงในส่วนกลาง ผลจากการออกกฎหมายในปี ค.ศ.1987 ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้ระบบที่แยกขาดออกจากข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งปัจจุบันข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 26 ของกำลังพลในภาครัฐทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นกำลังพลที่ทำงานอยู่ในเทศบาลประมาณร้อยละ 75 รองลงมาได้แก่ จังหวัด และภาค ตามลำดับ

อย่างไรก็ดี แม้มีการสร้างระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่ก็มิได้หมายความว่าข้าราชการท้องถิ่นเป็นพนักงานในสังกัดอื่นที่แยกขาดออกจาก อปท. แต่ละแห่ง หากเป็นการจัดเข้ารวมเป็นกลุ่ม เพื่อกำหนดระดับชั้นของข้าราชการตามลักษณะงาน และจะได้รับการฝึกอบรมโดยสถาบันระดับชาติที่รัฐจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างยังคงอยู่ที่ อปท.แต่ละแห่ง เช่น การสรรหาว่าจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง การจัดระดับชั้นตำแหน่งจะคล้ายคลึงกับระบบข้าราชการส่วนกลาง ส่วนการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจะถูกกำหนดโดยคำสั่งของสภาแห่งรัฐ หลังจากผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับสภาสูงว่าด้วยการบริการสาธารณะในท้องถิ่น

คุณลักษณะบุคลากรท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. บุคลากรที่มีสถานะเป็นข้าราชการ บุคลากรกลุ่มนี้จัดเป็นข้าราชการท้องถิ่นโดยผลของกฎหมาย
2. บุคลากรที่มีสถานะเป็นลูกจ้างประจำ โดยผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง แบ่งเป็นข้าราชการทดลองงาน ที่ยังไม่ได้ถูกแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ ดังนั้นจึงมีสถานะทางกฎหมายต่างจากข้าราชการรูปแบบที่หนึ่ง และลูกจ้างประจำที่มาจากการแต่งตั้งโดยคำสั่ง
3. บุคลากรที่มีสถานะเป็นลูกจ้างชั่วคราว โดยผลของสัญญาจ้าง

องค์กรบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจัดเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารท้องถิ่น แต่การวางกรอบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศ เป็นหน้าที่ขององค์กรมหานที่ประกอบด้วยคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง คุณลักษณะเช่นนี้ทำให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารและมาจากการเลือกตั้งของประชาชน กับข้าราชการหรือพนักงานฝ่ายประจำ ที่ได้รับการประกันความมั่นคงจากการทำงานในระดับหนึ่ง และระหว่าง อปท. กับองค์กรมหาน ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสมีความมั่นคงเป็นที่ยอมรับ นอกจากนี้ยังทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัวสูง สามารถยืดหยุ่นตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ก่อนช่วงทศวรรษที่ 19 ระบบบริหารงานบุคคลของประเทศฝรั่งเศสมีข้าราชการของรัฐเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า ก่อนช่วงเวลาดังกล่าวประเทศฝรั่งเศสไม่มีระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และบุคลากรท้องถิ่นก็มิได้เกิดขึ้นหลังบุคลากรส่วนกลาง เพียงแต่เดิมนั้นบุคลากรท้องถิ่นมีสถานะอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน แม้ในทางปฏิบัติเมื่อมีกรณีพิพาทในศาลเกี่ยวกับบุคลากรท้องถิ่น ศาลก็ได้พิจารณาไปในทางที่จะให้บุคลากรท้องถิ่นมีสถานะทางกฎหมายมหาชน แต่นับจากปี 1983 เป็นต้นมา สถานะของบุคลากรท้องถิ่น

ภายใต้กรอบกฎหมายมหาชนได้มีความชัดเจนขึ้น เพราะสถานะของบุคลากรมหาชนของท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองเป็นลายลักษณ์อักษร โดยกฎหมายอย่างน้อย 4 ฉบับ คือ

ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้กำหนดสถานะทั่วไปของบุคลากรมหาชนไว้ 3 ประเภท คือบุคลากรมหาชนของรัฐส่วนกลาง บุคลากรมหาชนของท้องถิ่น และบุคลากรมหาชนด้านการสาธารณสุข รวมทั้ง การกำหนดสิทธิหน้าที่ของบุคลากร เงื่อนไขการเข้ารับราชการ การให้หลักประกันพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิการนัดหยุดงาน เป็นต้น

ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1984 กำหนดเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับบุคลากรมหาชนของรัฐส่วนกลาง

ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 กำหนดเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับบุคลากรมหาชนส่วนท้องถิ่น

ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 1986 กำหนดเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับบุคลากรมหาชนที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่า บุคลากรของ อปท. ของประเทศฝรั่งเศสได้วิวัฒนาการมา มีสถานะเป็นบุคลากรมหาชนตั้งแต่ ค.ศ. 1983 เป็นต้นมา โดยบุคลากรมหาชนส่วนท้องถิ่นประมาณ 1,619,000 คน จะครอบคลุมบุคลากรที่ทำงานอยู่ใน อปท. รูปแบบต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย เทศบาล 36,773 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 100 แห่ง ภาคหรือมณฑล 26 แห่ง นอกจาก อปท. ดังกล่าวแล้ว ยังมีองค์กรมหาชน ที่จัดตั้งขึ้นโดย อปท. เพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แทน อปท. ด้วย ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 18,000 แห่ง

สำหรับองค์การบริหารจัดการในการบริหารจัดการงานบุคคล ประกอบด้วย

1. องค์กรที่เป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการ

ดังกล่าวแล้วว่า การบริหารจัดการงานบุคคลของท้องถิ่นเป็นอำนาจของ อปท. แต่ละแห่ง เพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการ การสร้างแบบแผนและมาตรฐานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่เทศบาลเล็ก ๆ ซึ่งมีศักยภาพทางการจัดการต่ำ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงกำหนดให้มีองค์กรความร่วมมือ ทำหน้าที่ในลักษณะองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล เรียกว่า “ศูนย์กลางการบริหารจัดการ” โดยองค์กรแรกที่เกี่ยวข้อง คือ

ศูนย์ราชการส่วนท้องถิ่นแห่งชาติ มีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นองค์กรมหาชน มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีความเป็นอิสระทางการเงินเพราะเป็นเงินที่ได้มาจากท้องถิ่นเอง บริหารงานโดยกรรมการบริหาร ประกอบด้วยตัวแทนที่ได้รับเลือกจากนายกเทศมนตรี ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑล

สำหรับหน้าที่ที่สำคัญของศูนย์ดังกล่าว คือ บริหารจัดการการเงินเกี่ยวกับการจ้างงาน สำหรับบุคลากรระดับ A (บุคลากรระดับบริหารและกำหนดแผน) และระดับ B (บุคลากรระดับดำเนินการและควบคุมงาน) การควบคุมและการดำเนินการสอบแข่งขันสำหรับบุคลากรระดับ A และระดับ B การฝึกอบรมบุคลากรท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากศูนย์ราชการส่วนท้องถิ่นแห่งชาติแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้มีศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัด โดยกฎหมายบังคับให้เทศบาลหรือองค์การมหาชนที่มีพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานเต็มเวลาน้อยกว่า 350 คน ต้องเป็นสมาชิกของศูนย์ดังกล่าว ส่วน อปท. หรือองค์การมหาชนอื่นจะเป็นหรือไม่เป็นก็ได้

ศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัด มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนโดยมีคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งของเทศบาล โดยงบประมาณจะมาจาก อปท. และองค์การมหาชนที่เป็นสมาชิก ศูนย์การบริหารจัดการดังกล่าวมีหน้าที่ให้หลักประกันแก่การบริหารจัดการบุคลากรท้องถิ่นระดับ A B และ C (บุคลากรระดับปฏิบัติงาน) โดยเฉพาะกรณีการรับสมัคร การสอบแข่งขัน ซึ่ง อปท. หรือองค์การมหาชนจะต้องแจ้งการเพิ่มหรือลดตำแหน่งหรือการจ้างงานให้ศูนย์ ดังกล่าวทราบ นอกจากนี้ ศูนย์ ดังกล่าวยังบริหารจัดการเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารร่วม และคณะกรรมการวินัยอีกด้วย

2. องค์การการมีส่วนร่วม

สำหรับองค์การการมีส่วนร่วมตามกฎหมายในปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการระดับสูงของราชการส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารร่วม และคณะกรรมการเทคนิคร่วม เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ ทำหน้าที่เสมือนกลไกกลางในการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้การทำงานของ อปท. สามารถให้บริการที่ดีแก่ชุมชน ขณะเดียวกันบุคลากรที่ทำงานก็จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขการทำงานและค่าตอบแทนที่ดี สำหรับรายละเอียดขององค์การการมีส่วนร่วมที่สำคัญ ดังนี้

คณะกรรมการระดับสูงของราชการส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นกลไกกลางในรูปแบบทวิภาคี ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนท้องถิ่นที่เลือกโดยผู้บริหารท้องถิ่น 20 คน และตัวแทนบุคลากรท้องถิ่นที่มาจากสหภาพของบุคลากร โดยคณะกรรมการมีบทบาทในการให้คำปรึกษา หรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับราชการท้องถิ่น เช่น การร้องขอความเห็นจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแลท้องถิ่นเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในเรื่องสถานะของบุคลากรท้องถิ่น เป็นต้น

คณะกรรมการบริหารร่วม ถูกกำหนดให้จัดตั้งขึ้นภายใต้ศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัด ที่ อปท. หรือองค์การมหาชนของท้องถิ่นนั้นเป็นสมาชิกอยู่ ส่วนกรณี อปท. หรือองค์การมหาชนของท้องถิ่น ที่ไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องเป็นสมาชิกของศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัด และไม่ได้เป็นสมาชิกก็สามารถบริหารจัดการคณะกรรมการดังกล่าวได้เอง สำหรับ คณะกรรมการ

ดังกล่าว ประกอบด้วย จำนวนเท่ากันของตัวแทนบุคลากรและตัวแทนท้องถิ่นที่ผู้บริหารท้องถิ่นเลือกเข้ามา โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นประธาน อย่างไรก็ตาม กรณีที่คณะกรรมการบริหารร่วมทำหน้าที่พิจารณาทางวินัย ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมที่ได้รับมอบหมายจะทำหน้าที่ประธานแทน นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวยังมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ของบุคลากรท้องถิ่น เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษทางวินัย การเลิกจ้าง เป็นต้น

คณะกรรมการเทคนิคร่วม ในแต่ละ อบต. หรือองค์การมหาชน ของท้องถิ่นที่มีข้าราชการหรือพนักงานอย่างน้อย 50 คน จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเทคนิคร่วม หรือจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นภายในศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัด ทั้งนี้ คณะกรรมการจะประกอบไปด้วยตัวแทนของท้องถิ่น(ผู้บริหาร) และตัวแทนของข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นในสัดส่วนจำนวนที่เท่ากัน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนของท้องถิ่นเป็นประธาน คณะกรรมการมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดองค์การบริหาร เจือปนไขทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กร การจัดทำโครงการพัฒนาวิธีการและเทคนิคการทำงานให้ทันสมัย ตลอดจนปัญหาด้านสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น

คณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิภาพและความปลอดภัย ด้วยปัญหาด้านสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นปัญหาที่คณะกรรมการเทคนิคร่วมมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แต่กฎหมายได้กำหนดว่า กรณี อบต. หรือองค์การมหาชนของท้องถิ่น ที่มีข้าราชการหรือพนักงานอย่างน้อย 200 คน หรือมีงานที่มีความเสี่ยงต่ออันตรายโดยเฉพาะ อบต. หรือองค์การมหาชนของท้องถิ่นนั้น ต้องจัดให้มีคณะกรรมการเกี่ยวกับสวัสดิภาพและความปลอดภัยขึ้น ประกอบด้วยตัวแทนของท้องถิ่น และตัวแทนของข้าราชการ หรือพนักงานท้องถิ่นในสัดส่วนจำนวนที่เท่ากัน โดยมีหน้าที่สำคัญ คือ ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ ข้อเสนอแนะในเรื่องสวัสดิภาพและความปลอดภัย รวมทั้งการดำเนินการสอบสวน กรณีที่เกิดอุบัติเหตุหรือความปวภัย อันเป็นผลมาจากการทำงาน

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ภายหลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสได้ริเริ่มแนวความคิดในการกระจายอำนาจทางการปกครอง เรื่องการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่ประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีองค์กรในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเองที่จะเข้ามาดูแลความเป็นไป และความเรียบร้อยของการบริหารงานบุคคล ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การดำเนินการคัดสรรบุคคลที่จะมาเป็นบุคลากรท้องถิ่น ไปจนถึงการสิ้นสุดความเป็นบุคลากรท้องถิ่น

กระบวนการบริหารงานบุคคล

1. การเข้าสู่การเป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการเพื่อรับบุคคลเข้ามาสู่การเป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่น จะเริ่มต้นได้ต่อเมื่อมีตำแหน่งที่มีเงินงบประมาณหรืออัตราตำแหน่ง ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบโดยสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้ว เมื่อมีตำแหน่งดังกล่าว การรับบุคคลเข้ามาสู่การเป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่นคือ

โดยหลักการแล้วกฎหมายให้การเข้ามาสู่การเป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการโดยจัดให้มีการสอบแข่งขัน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการเข้ามาสู่งานสาธารณะนั่นเอง ซึ่งการจัดสอบนี้อาจเป็นการสอบสำหรับบุคคลทั่วไปหรืออาจเป็นการสอบภายในสำหรับบุคลากรท้องถิ่นที่มีได้มีสถานะเป็นข้าราชการก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจมีข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการจัดให้มีการสอบแข่งขันก็ได้ หากกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น กรณีกฎหมายกำหนดให้งานบางงานที่อยู่ในประเภท C สามารถดำเนินการรับตรงได้โดยไม่ต้องมีการจัดสอบแข่งขัน

สำหรับองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดสอบนั้น สามารถแบ่งออกได้ คือ งานที่อยู่ในประเภท A (งานบริหารและกำหนดแผน) และประเภท B (งานดำเนินการและควบคุมงาน) จะดำเนินการโดยศูนย์ราชการท้องถิ่นแห่งชาติ สำหรับงานที่อยู่ในประเภท C (งานปฏิบัติการ) จะดำเนินการโดยศูนย์บริหารจัดการจังหวัด ทั้งนี้ อาจยกเว้นกรณีพิเศษบางกรณีที่การจัดสอบสำหรับงานประเภท A และ B อาจเป็นหน้าที่ของศูนย์บริหารจัดการจังหวัดดำเนินการด้วย นอกเหนือจากวิธีการสอบแล้ว การเข้ามาสู่การเป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้โดยการโอน หรือเลื่อนตำแหน่งภายใน อปท. เป็นต้น

เมื่อเข้ามาสู่การเป็นบุคลากรส่วนท้องถิ่นไม่ว่าด้วยวิธีใด ข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้น จะเข้ามาประจำตามตำแหน่งงานประเภทที่ตนผ่านการคัดเลือก กล่าวคือ เป็นประเภท A ประเภท B หรือประเภท C จากนั้นเป็นการกำหนดระดับของตำแหน่งงานตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา แล้วจึงแต่งตั้งให้ลงตำแหน่งงาน

2. การกำหนดตำแหน่งงาน

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง สถานะของบุคลากรท้องถิ่นก็ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีสถานะเหมือนกับบุคลากรของรัฐส่วนกลางทั้งนี้ กฎหมายได้แบ่งประเภทงานของบุคลากรภาครัฐออกเป็น 3 ประเภทประกอบด้วย

ประเภท A ได้แก่ บุคลากรระดับบริหารและกำหนดแผน

ประเภท B ได้แก่ บุคลากรระดับดำเนินการและควบคุมงาน

ประเภท C ได้แก่ บุคลากรระดับปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม การกำหนดตำแหน่งงานของบุคลากรภาคท้องถิ่นก็มีลักษณะเฉพาะของตัวเองเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ การสร้างหรือกำหนดตำแหน่งงาน อปท. แต่ละแห่งสามารถที่จะกำหนดได้เองตามความจำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดกรอบเกี่ยวกับตำแหน่งงานที่สำคัญ แบ่งออกเป็นงานด้านต่าง ๆ พร้อมทั้งได้กำหนดตำแหน่งงาน ประเภท และระดับของงาน เช่น

งานด้านปกครอง ประกอบด้วย 1) ผู้บริหาร 2) ผู้ช่วยผู้บริหาร 3) เลขานุการที่ทำการเทศบาล 4) เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงานปกครอง 5) ผู้ช่วยงานปกครอง 6) เจ้าหน้าที่งานปกครอง

งานด้านความปลอดภัย ประกอบด้วย 1) หัวหน้าสำนักงานตำรวจเทศบาล 2) พนักงานตำรวจเทศบาล 3) เจ้าหน้าที่ตรวจตราความเรียบร้อย

3. ระบบเงินเดือน

เงินเดือนของบุคลากรส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ในราชกิจจานุเบกษา ตามระดับของตำแหน่งงานและเป็นไปตามขั้น ตามอายุการทำงาน

4. การพ้นจากตำแหน่ง

พนักงานท้องถิ่นอาจพ้นจากตำแหน่งได้ในหลายกรณี กล่าวคือ

4.1 เกษียณอายุราชการ

พนักงานท้องถิ่นประเภท A จะเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปี แต่พนักงานประเภท B และประเภท C จะเกษียณอายุราชการเมื่อครบอายุครบ 50 ปี ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานประเภท B และประเภท C จะเป็นผู้อยู่ในตำแหน่งงานที่ต้องการความคล่องตัว กฎหมายจึงกำหนดให้เกษียณเร็วกว่าพนักงานประเภท A

4.2 การลาออก

เป็นกรณีที่พนักงานท้องถิ่นมีความประสงค์ ที่จะพ้นจากการทำงานก่อนกำหนดเวลาเกษียณ ซึ่งไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพียงแต่ในกรณีที่หากเกิดมีข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวขึ้นแล้ว ศาลจะทำหน้าที่ตรวจสอบว่า การลาออกเป็นผลมาจากการร้องขอและความประสงค์ของผู้ลาออกอย่างแท้จริงหรือไม่เท่านั้น

4.3 การพ้นจากตำแหน่งโดยเหตุอื่น

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งโดยการเกษียณหรือการลาออกแล้ว พนักงานท้องถิ่นยังอาจพ้นจากตำแหน่งได้โดยเหตุอื่นอีก เช่น การถูกปลดออกหรือไล่ออกเนื่องจากการกระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือการละทิ้งตำแหน่ง หลังจากที่ยะระยะเวลาของการลาป่วยสิ้นสุด

ลงเป็นเวลาพอสมควรแล้ว แต่ไม่ยอมกลับมาทำงานต่อโดยไม่มีเหตุผล หรือกรณีที่พบว่ามีการขาดคุณสมบัติในการที่จะเป็นบุคลากรภาคท้องถิ่น (เช่น ปรากฏในภายหลังว่ามีได้มีสัญชาติฝรั่งเศส เป็นต้น) หรืออาจเป็นกรณีเล็กข้าง และไม่มี ความเหมาะสมทางวิชาชีพ ซึ่งได้ผ่านการให้ความเห็นของคณะกรรมการบริหารร่วมแล้ว เป็นต้น

การนำเสนอแนวคิดการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศข้างต้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ การบริหารงานบุคคลของ อบต. ประเทศไทยในปัจจุบัน จะพบว่า ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยนั้น เป็นระบบการบริหารงานตามแนวคิดการบริหารงานบุคคลระบบพนักงานท้องถิ่น (Unified Local Government Personnel System) ที่ถูกแยกออกจากการบริหารงานบุคคลระดับชาติ หรือระบบพนักงานของรัฐอย่างเด็ดขาด (United Nations 1996; จำรูญ ศรีสุกใส, 2540) โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาโครงสร้างคณะกรรมการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับชาติ ระดับกลางและระดับท้องถิ่น ที่กำเนิดขึ้นภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สะท้อนให้เห็นถึงอิสระและอำนาจในการบริหารงานบุคคลของ อบต. มากขึ้น เนื่องจากอำนาจบริหารงานบุคคลแทบทุกด้าน ได้มีการกระจายไปสู่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่น แทนการรวมอำนาจไว้ที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลดังเช่นเดิม คณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่น สามารถกำหนดกระบวนการบริหารงานบุคคลได้เอง ความเหมาะสม โดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกลางของ อบต. แต่ละรูปแบบ ซึ่งเป็นองค์กรผู้กำหนดหลักการแนวทาง มาตรฐานกลาง และมาตรฐานทั่วไป เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศไทย นับแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา จึงดูเหมือนว่า อบต. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล เพราะกระบวนการต่าง ๆ เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย ล้วนเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ แต่ในช่วงเวลาเดียวกันก็มีองค์กรกลางระดับต่าง ๆ ทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการบริหารงานบุคคล และให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้ ทำให้อำนาจการบริหารงานบุคลากรของ อบต. มิได้ตกอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยสาเหตุที่การบริหารงานบุคคล ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่เป็นองค์อำนาจเสียก่อน

ดังนั้น การนำมติความเป็นอิสระในการบริหารงาน มาใช้เป็นหลักการสำคัญของการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควรนำมาศึกษา เนื่องจากการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ ถือว่า การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ อบต. จะทำให้เกิดกระบวนการบริหารงานแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนองค์กรกลาง ควรทำหน้าที่เป็น

ผู้ให้คำปรึกษาและสนับสนุนองค์ความรู้ และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อช่วยให้ อบท. บริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจาก การพิจารณาถึงอิสระในการบริหารงานบุคคลของ อบท. ตามหลักรัฐธรรมนูญ ตัวชี้วัดที่สำคัญตามหลักการกระจายอำนาจ ยังสามารถประเมินได้จากการที่องค์กรกลางมอบอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารให้บรรลุเป้าหมาย ตามที่กำหนดในคำรับรองการปฏิบัติงาน เนื่องจาก การกระจายอำนาจการบริหารทรัพยากรบุคคล จะมีส่วนช่วยสนับสนุนความสำเร็จต่อเป้าหมายตามพันธกิจ คุณลักษณะ เช่นนี้จะทำให้ผลการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล ผูกโยงกับผลการปฏิบัติงานโดยรวมขององค์กร ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการวัดความสำเร็จของ อบท. จากผลตอบแทนหรือความคุ้มค่าในการดำเนินกิจกรรมด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคลได้

การเงินการคลัง การกระจายอำนาจทางการคลัง จัดเป็นประเด็นสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจ และการให้อิสระในการปกครองตนเองของ อบท. ทั้งหากพิจารณาในเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระจายอำนาจทางการคลัง สามารถอธิบาย ได้ดังนี้

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลัง อธิบายว่า ระบบการกระจายอำนาจการตัดสินใจด้านการคลัง โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณเพื่อผลิตบริการสาธารณะแก่ประชาชน อันเป็นหน้าที่หลักของภาครัฐ เป็นผลสืบมาจาก การที่กลไกราคาสามารถใช้เป็นเครื่องมือจัดสรรสินค้าสาธารณะ เพราะภายใต้ทฤษฎีสินค้าสาธารณะ มองว่า สินค้าสาธารณะเป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษ คือเป็นสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภค (Non Excludable) ของบุคคลอื่น ทำให้การกำหนดราคาและการเก็บค่าบริการสินค้าเกิดความยุ่งยาก เพราะจะมีผู้บริโภคที่ไม่ต้องรับภาระต้นทุนของสินค้านั้น นอกจากนี้ สินค้าสาธารณะยังเป็นสินค้าที่มีการบริโภคร่วมกันได้ในปริมาณเท่า ๆ กัน ดังนั้นการบริโภคของบุคคลหนึ่ง จะไม่ส่งผลกระทบต่อความพึงพอใจของบุคคลอื่นในสังคม ด้วยคุณสมบัติดังกล่าวรัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อผลิตสินค้าสาธารณะเอง โดยการนำเอาฐานความคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) หรือการแลกเปลี่ยนในตลาดการเมือง มาเป็นแนวทางการแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนต่อนโยบายรัฐ อย่างไรก็ตามเนื่องจากขอบเขตด้านประชากรที่มีความแตกต่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่ นโยบายระดับชาติของรัฐย่อมไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทุกกลุ่ม การเปิดโอกาสให้ผู้บริหาร อบท. ที่ได้รับการคัดเลือกจากรายรฐในพื้นที่ ทำหน้าที่ผลิตสินค้าหรือบริการจะทำให้ได้ผลสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นท้องถิ่น อย่างแท้จริง

Tiebout (1956) และ Oates (1993) นักเศรษฐศาสตร์ด้านการคลัง ยังเสนอมุมมองเกี่ยวกับแนวคิดทางเลือกสาธารณะว่า การผลิตสินค้าและบริการโดย อบท. ทำให้ประชาชน

สามารถเลือกที่อยู่ของตนเองได้ โดยเปรียบเทียบอัตราภาษีและบริการสาธารณะที่ตนจะได้รับ ซึ่งปัจเจกชนมักเลือกที่อยู่อาศัยในเขตที่ตนเห็นว่าได้รับประโยชน์มากที่สุด กล่าวคือ หากบุคคลใดมีความต้องการต่อสินค้าหรือบริการน้อย ก็อาจเลือกอยู่ในท้องถิ่นที่เสียภาษีอัตราต่ำ ตรงกันข้ามหากบุคคลมีความต้องการในสินค้าสาธารณะสูง ก็จะเลือกอาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่มีการจัดสวัสดิการสูง และเสียภาษีในอัตราที่สูงด้วย ตามแนวทางนี้ ปัจเจกบุคคลที่มีรสนิยมเหมือนกันย่อมอาศัยอยู่ร่วมกัน ความประหยัดเชิงขนาดในทางเศรษฐกิจจึงเกิดขึ้นได้ เพราะประเภท ปริมาณ และคุณภาพสินค้าสาธารณะ จะผลิตขึ้นตามคุณลักษณะของผู้อยู่อาศัย

ส่วนทฤษฎีด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ อธิบายว่า การกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้มีการสะท้อนและการให้ข้อเสนอแนะแก่ อปท. ก่อนการตัดสินใจ ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น ไพบุลย์ ช่างเรียน (2536, หน้า 36) เสนอว่า สิทธิการปกครองตนเองของประชาชนจะมีมากน้อยเพียงใด พิจารณาได้จากการที่รัฐบาลกระจายอำนาจการคลังไปให้แก่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด เนื่องจาก การรวมอำนาจทางการเมืองไว้ที่ศูนย์กลางมากเกินไป จะทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เสนอความคิดเห็นและการบริหารงานในท้องถิ่นของตน กรณีนี้ ความไม่พึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงานของรัฐบาล กลางย่อมเป็นไปได้ง่าย และไม่ให้ความร่วมมือกับราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยินยอมจะเสียภาษีให้แก่รัฐบาลโดยสมัครใจ เนื่องจาก ประชาชนในท้องถิ่นไม่เห็นถึงประโยชน์อย่างชัดเจนว่า เงินที่เสียภาษีให้รัฐบาลกลา่งนั้น กลับมาทำนุบำรุงท้องถิ่นของตนอย่างไร (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2522, หน้า 10) นอกจากนี้ ยังอาจส่งผลต่อระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่น เนื่องจากความเคยชินในรูปแบบการตัดสินใจจากเบื้องบนลงมาสู่เบื้องล่าง (Top-down) Premsrirut (1977, pp.130-131) สนับสนุนว่า การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองทำให้ท้องถิ่นเสียประโยชน์ในแง่ของกำลังคนที่มีทักษะ ความรู้ความสามารถ และยังเป็นอุปสรรคขัดขวางนวัตกรรมในการปรับปรุงฐานภาษีในระดับท้องถิ่น อปท. ไม่มีแรงจูงใจในการเพิ่มขีดความสามารถการจัดเก็บภาษี และด้วยเหตุผลที่ประชาชนในท้องถิ่น ไม่เห็นถึงผลประโยชน์ที่ได้รับอย่างชัดเจน การหลีกเลี่ยงภาษีจึงกลายมาเป็นปัญหาหลักของ อปท. ต่อไป

การกระจายอำนาจทางการเมืองยังก่อให้เกิดการบริหารท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพราะเมื่อรัฐบาลส่วนกลางได้เปิดโอกาสให้ควมมีอิสระทางการเมืองแก่ อปท. และให้ประชาชน องค์กร ชุมชนในพื้นที่ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร ตั้งแต่การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ และการตรวจสอบการทำงาน จะเป็นมาตรการหนึ่งที่

ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการทำงาน ทำให้การบริหารจัดการรายจ่ายของ อบท. เป็นไปอย่างเปิดเผย และโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

สำหรับความเป็นอิสระด้านการเงินคลังท้องถิ่นของประเทศไทย อาจเริ่มพิจารณาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง ทำให้ อบท. มีอำนาจดำเนินงานเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ ทั้งด้านการจัดหาและการจัดสรรรายได้ เพื่อการบริการสาธารณะมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และต่อมาเมื่อมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 สำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. ก็ยังได้ถูกบัญญัติให้มีความชัดเจนยิ่งมากขึ้น ด้วยการกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นของ อบท. การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ และการมีรายได้ที่เพียงพอจากรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ อบท. โดยคำนึงถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังของ อบท. และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายดังกล่าวภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา และเมื่อมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. ตามกฎหมายแล้ว ทุกกระยะไม่เกินห้าปี รัฐบาลจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาพบทวนใหม่ เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการดำเนินการที่ได้กระทำไป โดยให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ อบท. เป็นสำคัญ

การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญ ของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อบท. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น แม้รัฐบาลจะสามารถทำให้สัดส่วนรายได้ของ อบท. เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงแรกที่รัฐบาลได้ใช้กลไกการกระจายอำนาจ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้ อบท. มีรายได้เพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 13.31 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เป็นร้อยละ 20.68 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 หรือเพิ่มขึ้นเกือบหนึ่งเท่า และเพิ่มขึ้นต่อเนื่องถึงประมาณร้อยละ 25.20 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 (วีระชัย ชมสาคร, 2551, หน้า 2)

อย่างไรก็ดี หากพิจารณารายได้ที่เพิ่มขึ้นแต่ละประเภท กลับพบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังตามแนวทางดังกล่าว ได้ส่งผลให้ความเป็นอิสระด้านการคลังของ อบท. ลดน้อยลง เนื่องจากสัดส่วนรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองและสามารถนำไปใช้จ่ายได้โดยอิสระ เปรียบเทียบกับรายได้ส่วนอื่นของ อบท. มีแนวโน้มลดลงไปเรื่อย ๆ แม้ อบท. จะพยายามเร่งจัดเก็บรายได้ของตนเองเพิ่มขึ้น เป็นเหตุให้ อบท. ทุกแห่ง ต้องพึ่งพิงรายได้ส่วนใหญ่จากรัฐบาลมากขึ้น โดยเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งรัฐสามารถกำหนดรายการและวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงิน

ดังกล่าว ทำให้ อปท. มีอิสระในการบริหารงานด้านการเงินและการคลังน้อยลง สอดคล้องกับ จรูญศรี ชายหาด และคณะ (2545, หน้า 1) ศึกษาเรื่องราวได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า จิตความสามารถในการจัดเก็บภาษีของ อปท. ส่วนใหญ่ยังด้อยอยู่มาก ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในอัตราสูง ทำให้ อปท. ขาดอิสระในการดำเนินงาน

จากผลการวิจัยเรื่องราวจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชลธาร ชีศวรุตวงศ์ และคณะ, 2545) สนับสนุนว่า อปท. ของไทยยังไม่มีอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจด้านการเงินการคลังของตนเอง เพราะหากเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงแล้ว อปท. ควรสามารถตัดสินใจใช้จ่ายเงินในการบริหารงาน บริหารเงิน และรวมถึงบริหารบุคลากรขององค์กรได้ ผลการวิจัยฉบับเดียวกันนี้ยังวิเคราะห์ว่า การที่รัฐมอง อปท. เสมือนหน่วยงานสาขาของรัฐบาล การโอนเงิน โอนงาน และโอนคนของหน่วยงานส่วนกลางไปสู่ อปท. กลับทำให้การกระจายอำนาจเกิดความล่าช้า เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ และเป็นผลเสียต่อท้องถิ่น เนื่องจาก อปท. อาจไม่ต้องการจัดทำภารกิจที่รัฐบาลเคยจัดทำในพื้นที่ของตน ทั้งการโอนคนไปสู่ท้องถิ่น ก็มักเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูง มีระดับเงินเดือนสูง ซึ่งเป็นภาระทางการคลังของ อปท.

ประเด็นการบริหารบุคลากร ยังสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ประการหนึ่งเพื่อป้องกันมิให้ อปท. นำรายได้ไปใช้บริหารงานด้านกำลังคนมากกว่าการพัฒนาท้องถิ่น แต่ข้อเท็จจริง อปท. มากกว่าร้อยละ 80 มีรายได้น้อย เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายระบุให้ อปท. จัดหารายได้และจัดเก็บภาษีเองเพียงไม่กี่ชนิด ขณะที่ค่าใช้จ่ายในการบริหารค่าจ้างเงินเดือนของพนักงานกลับสูงมาก และมักสูงเกินกว่าร้อยละ 40 เจตนาที่จะให้ อปท. มีงบประมาณการพัฒนาจึงเกิดขึ้นได้ยาก ขณะที่ความคล่องตัวในการบริหารงานก็อยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากขาดอัตรากำลังที่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจที่มีปริมาณและประเภทมากขึ้น อีกทั้งยังไม่สามารถให้บริการได้ทันต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนท้องถิ่น เพราะศักยภาพในการจ้างบุคลากรมีจำกัด

ด้วยเหตุนี้ความเป็นอิสระทางการคลัง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถชี้ขาดความสำเร็จของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่น (สมชัย ฤชุพันธุ์, 2550, หน้า 19) ชลธาร ชีศวรุตวงศ์ และคณะ (2545, หน้า 5) อธิบายว่า ภาวการณ์ที่บ่งชี้ถึงการกระจายอำนาจการคลังที่แท้จริง คือ การที่ อปท. สามารถจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น และสามารถกำหนดอัตรารายได้เอง พร้อมกับการมีอำนาจในการเลือกและตัดสินใจได้ในการจัดทำงบประมาณ การออกระเบียบการใช้จ่าย หรือกำหนดกติกาในกิจการทางการคลัง รวมทั้ง การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง อปท. กับพลเมืองของตนได้