



# บทความวิชาการ Hot Issue



(มกราคม 2559)

การปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น :  
การปฏิรูปการบริหารงานบุคคล

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th>

## การปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น: การปฏิรูปการบริหารงานบุคคล

วีชราภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าการกระจายอำนาจดังกล่าว มีปัญหา และอุปสรรค ได้แก่

1. ปัญหาด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ปัญหาด้านการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ปัญหาด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ปัญหาด้านการกำกับดูแล ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

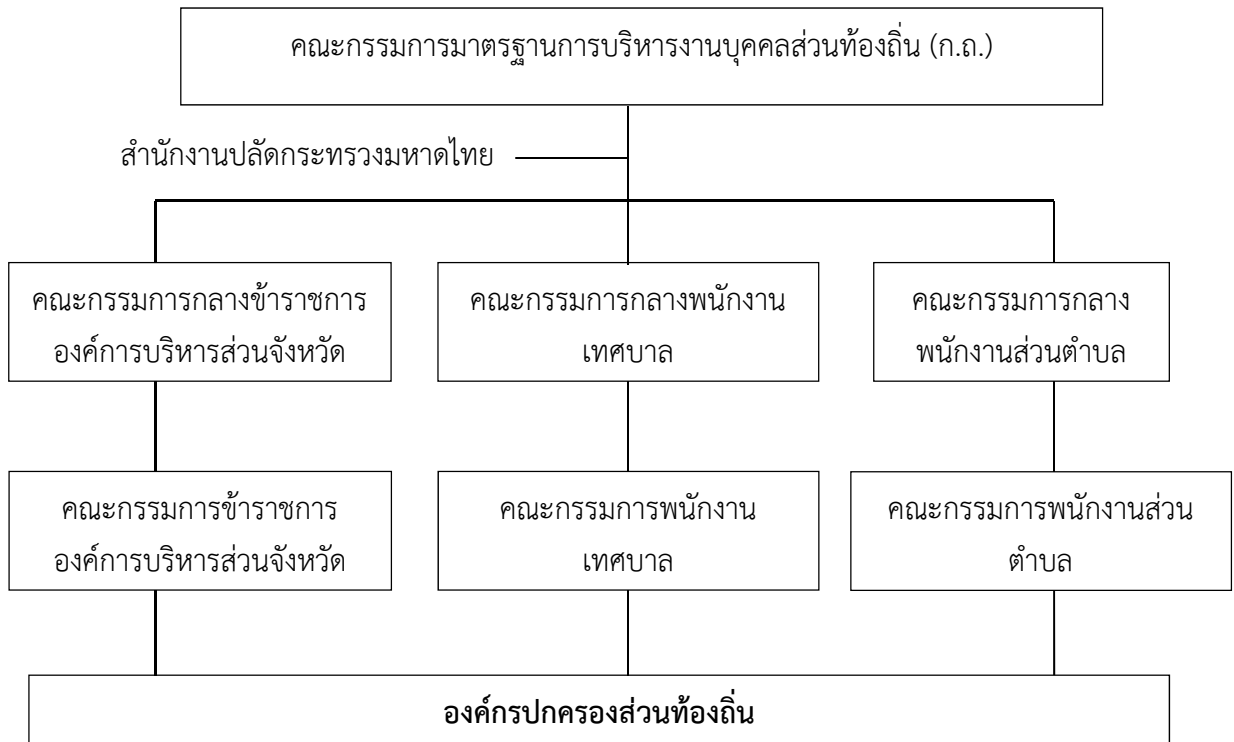
สำหรับบทความนี้จะขอนำเสนอเฉพาะปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยในมาตรา 283 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย” ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงมีผลทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากและมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วย (พงศธร ผาสิงห์, 2552, น. 1) โดยในช่วงเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกรองรับด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 และมาตรา 288 และนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระด้านการบริหารงานบุคคลโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการ

ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคล และได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป และแนวทางการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นขึ้น 3 ระดับ คือ

1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
2. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)
3. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด )

โดยคณะกรรมการในข้อ 2 และข้อ 3 จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, น. 75) ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้สามารถแสดงเป็นแผนภาพ ดังนี้



ภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ที่มา: รัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน (น.76), โดย อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา

ทั้งนี้ การบริหารงานบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มีส่วนที่ชี้ให้เห็นถึงความไม่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. การครอบงำคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ของรัฐส่วนกลาง เห็นได้จากการที่รัฐส่วนกลางนอกจากจะมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการแล้ว รัฐส่วนกลางยังเป็นผู้ดำเนินการหลักในการคัดเลือกคณะกรรมการในส่วนอื่น ๆ กล่าวคือ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้คณะกรรมการมีองค์ประกอบสามส่วน ส่วนแรกเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นตัวแทนจากภาครัฐ ส่วนที่สอง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งถูกคัดเลือกจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลาง และส่วนที่สาม คือ ผู้แทนคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ โดยในการคัดเลือกประธานคณะกรรมการกำหนดให้กรรมการในแต่ละส่วนเสนอรายชื่อบุคคลขึ้นมาแล้วให้บุคคลเหล่านั้นคัดเลือกกันเอง ภายใต้การดำเนินงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกประธาน เท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางเข้ามามีอำนาจในการกำหนดตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิและประธาน ก.ถ.ได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง การทำงานของคณะกรรมการย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ต้องการให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเพราะฝ่ายรัฐส่วนกลางจะครอบงำการทำหน้าที่ต่าง ๆ ของ ก.ถ.นอกจากนี้ การกำหนดให้สำนักงาน ก.ถ. อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ถ. ซึ่งเป็นบุคลากรของมหาดไทย เป็นเลขานุการคณะกรรมการชุดดังกล่าว อาจทำให้การดำเนินงานต่างๆ ถูกครอบงำโดยกระทรวงมหาดไทยได้ การครอบงำ ก.ถ. จากรัฐส่วนกลางย่อมมีผลโดยตรงต่อความเป็นอิสระในการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีบทบาทที่สำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการสร้างมาตรฐาน กำหนดทิศทางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการคัดเลือกคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกประธาน ให้สำนักงาน ก.ถ. อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ถ. เป็นเลขานุการ ก.ถ. เท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจในการบริหารงานและการตัดสินใจต่าง ๆ ของ ก.ถ. ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารบุคคลของตนเอง (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, น. 76-77)

2. ความเป็นกลางของประธานคณะกรรมการกลางและคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ อาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติงานได้ เพราะทั้งรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัด ต่างเป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลางซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปผลการศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546) ที่ชี้ให้เห็นว่า การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดความเป็นกลางและก่อให้เกิดปัญหาในแง่ที่ผู้แทนจากหน่วยราชการ

หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะเสนอความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งการขาดความเป็นกลางดังกล่าวอาจนำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, น. 78-79)

3. จากการศึกษาของ เฉลิมชัย รัตนจันท (ม.ป.ป) ชี้ให้เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมากเกินไปขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดอาจเป็นการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญได้เพราะถ้าพิจารณาตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญได้วางหลักการความเป็นอิสระให้แก่การบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้จะขาดความเป็นอิสระได้เฉพาะที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 288 กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพียงการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวแล้ว นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (2546) ยังได้ชี้ให้เห็นว่า 1. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังขาดความเป็นเอกภาพ เพราะยังมีความทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด และในระดับจังหวัดยังพบว่ามาตรฐานหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติของพนักงานส่วนท้องถิ่นยังไม่สอดคล้องกันและ 2. ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการในองค์การบริหารงานบุคคล ที่ไม่มีตัวแทนของพนักงานส่วนท้องถิ่นนั่งอยู่ในคณะกรรมการ (อภิชาติ สถิตนิรามัย, 2555, น. 79-80)

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วยังพบปัญหาด้านการสรรหาบุคลากร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาร้องเรียน เช่นการทุจริตในการสอบแข่งขันปัญหาด้านการโอนบุคลากร มีการต่อรองเพื่อเรียกรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด มีการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาด้านสมรรถนะของบุคลากรที่มีความก้าวหน้าในการดำรงตำแหน่งอย่างรวดเร็วแต่สมรรถนะและความรอบรู้ในการปฏิบัติหน้าที่อาจไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างไปตามสภาพพื้นที่ รวมทั้งปัญหาด้านภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคล ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้การจ่ายเงินเดือนประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ เป็นสาเหตุที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จำนวนมากกำหนดอัตรากำลังเกินความจำเป็นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยไม่สามารถกำหนดอัตรากำลังได้ตามความจำเป็นที่ต้องมี (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ซึ่งตั้งขึ้นตามมติของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ 9/2558 เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558 มีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางแผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูปพร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผล โดยได้ทำการศึกษาวិเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงวิธีการปฏิรูป กำหนดเวลาการปฏิรูป งบประมาณที่ใช้และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิรูป ซึ่งสามารถสรุปแผนการปฏิรูปของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น: แผนปฏิรูปการบริหารงานบุคคล ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แผนปฏิบัติการบริหารงานบุคคล

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
แผนปฏิรูปการบริหารงานบุคคล	<p><b>วิเคราะห์สภาพปัญหา</b></p> <p>1. ด้านโครงสร้างขององค์กรการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีจำนวนมากขาดเอกภาพ</p> <p>2. ด้านความเข้มแข็งของคณะกรรมการมีการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจ ไม่กล้าตัดสินใจ</p> <p>3. ด้านการสรรหา บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการทุจริต ไม่มีมาตรฐาน มีลักษณะระบบอุปถัมภ์</p> <p>4. ด้านการโอนบุคลากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความคล่องตัว มีการเรียกรับผลประโยชน์</p> <p>5. ด้านภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น</p> <p>6. ด้านอำนาจการบังคับบัญชา นายก</p>	<p>1. ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>2. ศึกษาจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง</p> <p>3. ประมวล และกำหนดแนวทางการปฏิรูปใน 7 ประเด็น ดังนี้</p> <p>3.1 ด้านโครงสร้างองค์กรการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ยุบให้เหลือเพียงองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)</p> <p>3.2 ด้านองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.พ.ถ.)</p> <p>3.3 ด้านความสัมพันธ์ของอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นใน</p>	<p><b>มี 6 ระยะ</b></p> <p><b>ระยะที่ 1</b> ศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหา (2 เดือน) ธ.ค. 58 – ม.ค.59</p> <p><b>ระยะที่ 2</b> การยกร่างกฎหมาย (2 เดือน) ก.พ. – มี.ค. 59</p> <p><b>ระยะที่ 3</b> รับฟังความคิดเห็น (1 เดือน) เม.ย.59</p> <p><b>ระยะที่ 4</b> ปรับปรุงร่างกฎหมาย (1 เดือน) พ.ค. 59</p> <p><b>ระยะที่ 5</b> นำร่างกฎหมายเสนอคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา (6 เดือน) มิ.ย. – พ.ย.59</p> <p>(5.1) ครม. (3 เดือน) มิ.ย.</p>	<p>งบประมาณสัมพันธ การใช้บังคับ กฎหมาย วงเงิน 1,000,000 บาท</p>	<p>กรมส่งเสริม การปกครอง ท้องถิ่น</p>

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งกระบวนการ</p> <p>7. ด้านวินัย ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย</p> <p>8. ด้านสมรรถนะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับการพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่</p>	<p>การแต่งตั้งและการบังคับบัญชา มีการแบ่งอำนาจจากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>3.4 ด้านกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีการบัญญัติสาระสำคัญไว้ในกฎหมายได้แก่ (1) การกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลัง (2) การสรรหาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย ก.ถ. (3) การรักษาคุณธรรมและจริยธรรม (4) การรักษาวินัย (5) การออกจากราชการ (6) การอุทธรณ์ ร้องทุกข์ (7) การโอน (ย้าย) ต่างสังกัด</p> <p>3.5 ด้านวาระการดำรงตำแหน่งบริหาร มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสายงานบริหาร</p> <p>3.6 ด้านภาระค่าใช้จ่ายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีการ</p>	<p>- ส.ค.59</p> <p>(5.2) สนช. (3 เดือน)</p> <p>ก.ย.- พ.ย.59</p> <p><b>ระยะที่ 6</b> บังคับใช้</p> <p>กฎหมาย ๘.ค.59 เป็นต้นไป</p>		

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		จัดตั้งกองทุนสวัสดิการ 3.7 ด้านการพัฒนาสมรรถนะ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนา บุคลากรขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น			

ที่มา: แผนการปฏิรูปของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2558, น. 48-49

โดยแผนการปฏิรูปของคณะกรรมการข้าราชการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวข้างต้นได้รับการบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ 12/2558 วันจันทร์ที่ 21 ธันวาคม 2558 เป็นเรื่องด่วนเพื่อให้ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณา และที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้เห็นชอบกับแผนการปฏิรูปของคณะกรรมการที่เสนอ ซึ่งคณะกรรมการจะได้ดำเนินการต่อไป

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การบริหารงานบุคคล ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบในการบริหารงานภายในองค์กร ทั้งนี้ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยสำคัญขององค์กร เพราะเป็นพื้นฐานหนึ่งที่สำคัญที่ขาดมิได้ในการบริหารองค์กร หากองค์กรใดขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และประสิทธิภาพในการทำงาน หรือไม่สามารถที่จะบริหารบุคลากรภายในองค์กรของตนให้ปฏิบัติตามได้แล้ว การบริหารองค์กรก็ไม่สามารถที่จะบรรลุ ยังเป้าหมายที่วางไว้ได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญ ส่วนหนึ่งในการที่จะขับเคลื่อนให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งหลักการที่สำคัญในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรก็คือ ความพยายามที่จะต้องดึงดูดให้คนที่มีความรู้ ความสามารถให้เข้ามาทำงาน และต้องมีการรักษาทรัพยากรบุคคลเหล่านั้นให้อยู่กับองค์กร พร้อมกับเพิ่มพูน ความรู้ความสามารถให้แก่บุคลากรขององค์กรอยู่ตลอดเวลา สำหรับความเห็นของผู้เรียบเรียงนั้น เห็นด้วย กับแผนปฏิรูปการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะยุบโครงสร้างองค์กรการบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่นให้เหลือเพียงองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.พ.ถ.) เพื่อเสริมสร้างระบบคุณธรรมให้เข้มแข็ง รวมทั้งเห็นว่า หัวใจสำคัญของการปฏิรูปกระบวนการ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือ ความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ความยืดหยุ่นและความคล่องตัว อีกทั้งความเป็นธรรมโดยเฉพาะการใช้อำนาจในการจัดสรรบรรจุแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นในอนาคต และมี ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ บริหารงานบุคคลด้วยรวมทั้งสร้างวัฒนธรรมของข้าราชการท้องถิ่นให้เป็นวัฒนธรรมที่นอกจากจะเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารแล้วต้องมีวัฒนธรรมการทำงานที่มีคุณภาพ ความเป็นอิสระขององค์กรและ ความมีมาตรฐานทางคุณธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนการปฏิรูป ไม่ใช่เพียงแค่แนวคิดเปลี่ยน ปรับ แก้ไขของเก่าเท่านั้น แต่การปฏิรูปยังมุ่งเป้าหมายไปในอนาคต วางรากฐานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อบริบทสถานการณ์ที่คาดว่าจะ เกิดขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงต้องติดตามความคืบหน้าอย่างต่อเนื่อง และพร้อมเดินหน้า เพื่อปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

## บรรณานุกรม

- พงศธร ผาสิ่งห์. (2552). การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในจังหวัดอุดรดิตถ์  
จังหวัดแพร่ และจังหวัดน่าน. สืบค้นจาก ฐานข้อมูลโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (21 ธันวาคม 2558). บันทึกการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูป  
ประเทศ ครั้งที่ 12/2558 (น. 3) สืบค้น 24 ธันวาคม 2558 จาก  
[http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_warehouse\\_dll.php](http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php)  
\_\_\_\_\_. (21 ธันวาคม 2558). ระเบียบวาระการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ 12/2558  
(น.3) สืบค้น 24 ธันวาคม 2558 จาก  
[http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrsa2558/122158.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/122158.pdf)  
\_\_\_\_\_. (2558). แผนการปฏิรูปของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครอง  
ท้องถิ่น. สืบค้น 24 ธันวาคม 2558 จาก  
[http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrsa2558/d122158-14.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d122158-14.pdf)  
อภิชาติ สติตินิรามย์. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน.  
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดียนตุลา.