ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
Barriers in Personnel Management of Local Government Organizations

ธนาวุฒิ คำศรีสุข และ กัมปนาท วงษ์วัฒนพงษ์
มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
Tanawut Kumsrisook and Kampanart Wongwattanapong
Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand
Corresponding Author, E-mail : tanawut7951@gmail.com

****

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ จากการศึกษาพบว่าการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีปัญหาและอุปสรรคในหลายด้าน เช่น โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กระบวนการสรรหาบุคลากร การขาดแคลนบุคลากร และระบบอุปถัมภ์ อันมีผลสืบเนื่องมาจากการที่มีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายระดับ ซึ่งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ ทำให้กระบวนการบริหารงานบุคคลเกิดความล่าช้า และปัญหาระเบียบและกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ เกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บุคคลที่ไม่มีคุณภาพ กระทบต่อคุณภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนบุคลากรในสายงานต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้บุคลากรหนึ่งคนต้องปฏิบัติงานหลายหน้าที่ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของงานหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องจึงต้องให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว และหาวิธีการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

คำสำคัญ: ปัญหาและอุปสรรค; การบริหารงานบุคคล; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

* วันที่รับบทความ: 14 สิงหาคม 2564; วันแก้ไขบทความ 28 สิงหาคม 2564; วันตอบรับบทความ: 29 สิงหาคม 2564
Received: August 14, 2021; Revised: August 28, 2021; Accepted: August 29, 2021

Abstracts

This article aimed to present the problems and obstacles of human resource management in local administrative organizations in different aspects. The findings revealed that human resource management in local administrative organizations still contained a number of problems and obstacles, e.g., the structure of local human resource management, recruitment process, lack of personnel, and patronage system. These were resulted from different levels of government committees or local officers in charge of human resource management in local administrative organizations. This caused overlapping authority, resulting in the delay of human resource management process. The problem in term of regulations and legislated laws that gave too much authority to local administrators for human resource management also facilitated them to use their authority freely as desired. Patronage system caused exchange of interests, resulting in poor quality of personnel in local administrative organizations, which affected their administrative quality. Moreover, lack of large amount of personnel in various work fields for local administrative organizations forced an employee to be in charge of many duties, affecting his/her performance. Therefore, the organizations and all involved persons must pay attention to these problems. They must also find development and improvement methods for human resource management process in local administrative organizations to be in accordance with codes of conduct and current situations.

Keywords: Barriers; Personnel Management; Local Government Organization

บทนำ

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในการปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย รวมถึงการให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อที่จะสามารถบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถดำเนินงานได้สัมฤทธิผลตามเป้าหมาย

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากไม่มีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ เพราะเจ้าหน้าที่คือผู้ที่จะปฏิบัติงานในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของท้องถิ่น เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะและส่งผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น การให้คนในท้องถิ่นนั้นเองมีอำนาจในการกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารจัดการกิจการนั้น ๆ ด้วย จึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องและตรงตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งการที่จะให้กิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นบรรลุผลสำเร็จได้นั้น ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องมีอำนาจในการปกครองและบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของตน ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกันตามนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งตรงกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ จึงเห็นได้ว่าระบบการบริหารบุคคลของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะเป็นตัวกำหนดทิศทางการทำงาน และส่งผลกระทบอย่างมากต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น

ระบบการบริหารบุคคลที่ดี และเหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่น ย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยสำนึกแห่งความรับผิดชอบอย่างเต็มความสามารถอันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป. : ออนไลน์) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญยิ่งในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุผลสองประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงระดับของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด ขณะที่ในอีกด้านหนึ่งระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีขีดความสามารถเพียงใด ทั้งนี้พิจารณาจากศักยภาพของบุคลากรเป็นสำคัญ ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้โดยอิสระ ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก็จำเป็นต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีและมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ (สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย สถาบันพระปกเกล้า, 2547 : 1)

ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ประกอบกับมาตรา 288 บัญญัติว่า การแต่งตั้งและการให้ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. 2540, ตุลาคม 11). ราชกิจจานุเบกษา. 114 55 ก. 1.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ประกอบกับมาตรา 288 บัญญัติว่า การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. 2550, สิงหาคม 24). ราชกิจจานุเบกษา. 124 47 ก. 1/1.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 251 บัญญัติว่า การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. 2560, เมษายน 6). ราชกิจจานุเบกษา. 134 40 ก. 1.

จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น สมควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรง และเพื่อให้มีการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม สมควรให้มีองค์กรซึ่งทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. 2542, พฤศจิกายน 29). ราชกิจจานุเบกษา. 116 120 ก. 1.

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(2) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกตามมาตรา 16 วรรคสาม มาตรา 24 วรรคสาม และมาตรา 26 วรรคสาม

(4) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(5) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ วรรคสาม

(2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

(4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

(5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

(6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

(7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

(8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(9) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(10) ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(11) กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(12) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนพนักงานเทศบาลและผู้ทรงคุณวุฒิ

(2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับพนักงานเทศบาล

(3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

(4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

(5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

(6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

(7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

(8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(9) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล

(10) ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

(11) กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานเทศบาล

(12) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนพนักงานส่วนตำบลและผู้ทรงคุณวุฒิ

(2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับพนักงานส่วนตำบล

(3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

(4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น

(5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

(6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

(7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ

(8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(9) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล

(10) ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

(11) กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนตำบล

(12) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

และในระดับจังหวัด การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(2) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

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

(4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(5) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การดำเนินการตาม (๑) ถึง (๕) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

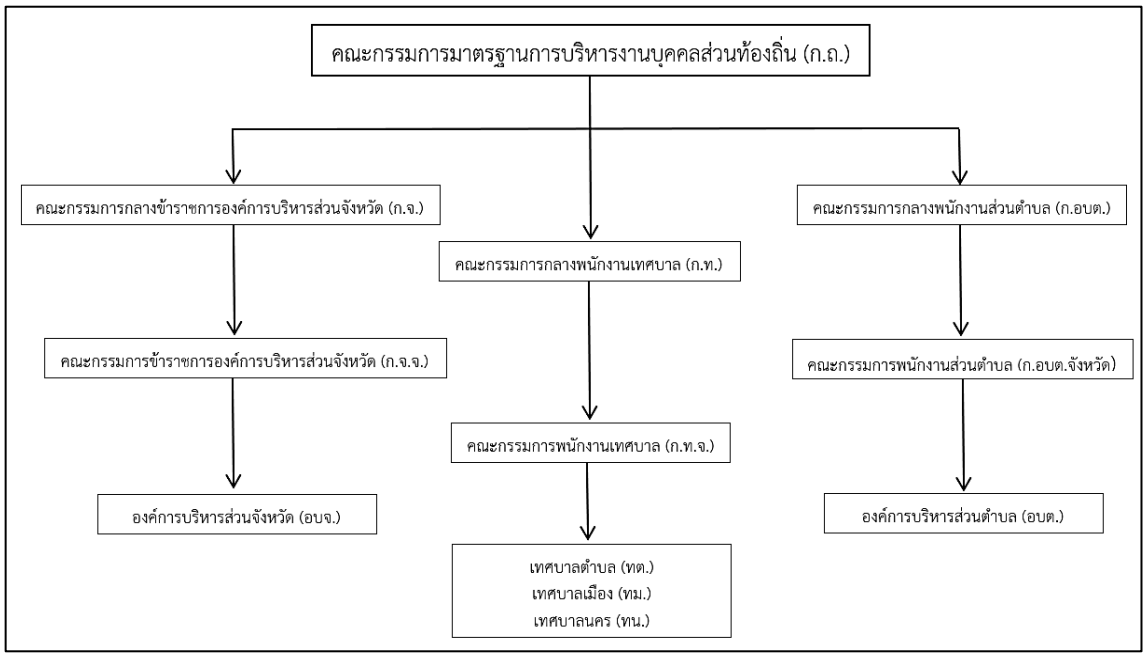
ให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วยโดยอนุโลม

ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม

ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างคณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่มา : พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สรุป

1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขๆ ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องสอดคล้องกับมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางกำหนด

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติโครงสร้างการบริหารงานบุคคลไว้ 3 ระดับ ประกอบด้วย คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) และในระดับจังหวัดยังแบ่งคณะกรรมการออกเป็น 3 ชุด คือ ก.อบจ., ก.เทศบาล และ ก.อบต. การมีองค์กรการบริหารงานบุคคล 3 ระดับ ในระดับชาติ และ 3 ชุด ในระดับจังหวัด ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน คือ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งไม่มีความชัดเจน นำไปสู่ความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ถ. เกิดขึ้นจากการที่องค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ถ. ซึ่งกำหนดให้มีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ แต่ปรากฏว่าปราศจากตัวแทนของพนักงานซึ่งเป็นผู้ได้รับผลโดยตรงต่อมติหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกมา และกรณีองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว และมิได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเรื่องการบริหารงานบุคคล รวมทั้งปัญหาในแง่มาตรฐานหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ขาดความเป็นเอกภาพไม่มีมาตรฐาน และความสอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาความลักลั่นได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างพนักงานท้องถิ่นแต่

ละประเภท อีกทั้งส่งผลให้การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยุ่งยากซึ่งในแต่ละกระบวนการนั้นมีขั้นตอนมากทำให้เกิดความล่าช้า และสร้างความเสียหายแก่ท้องถิ่นได้ เช่น การบรรจุ ตำแหน่งที่ว่างอยู่ท้องถิ่นต้องขออนุมัติต่อ ก.ระดับจังหวัด เพื่อที่จะปรับปรุงตำแหน่งแล้วก็บรรจุแต่งตั้งขอใช้บัญชีที่มีอยู่ในบางครั้งต้องใช้เวลา 3-4 เดือน แม้แต่การบรรจุแต่งตั้งลูกจ้างก็เช่นเดียวกัน ในระเบียบ กำหนดไว้ว่าการขออนุมัติก็ดีเมื่อการกำหนดกรอบไปแล้ว การบรรจุ การแต่งตั้งทุกอย่างต้องเข้าคณะกรรมการ เมื่อมีการเข้าคณะกรรมการ ซึ่งก็ใช้เวลานานหลายเดือน (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2550 : 23-24) ซึ่งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการสร้างแบบแผนและมาตรฐานทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ แต่ปัญหาสำคัญก็คือ กลไกเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพนี้กลับดำรงอยู่อย่างไร้เอกภาพ สาเหตุประการสำคัญเกิดจากการที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางต่าง ๆ หลายคณะและหลายระดับ ขณะที่การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของคณะกรรมการกลางเหล่านี้ยังขาดความชัดเจนอยู่ จนนำไปสู่สภาวะความสับสนในอำนาจหน้าที่ของตนเอง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของคณะกรรมการกลางเหล่านี้จึงเกิดความสับสนและเหลื่อมล้ำกันอยู่ ตัวอย่างเช่น บทบาทของ ก.ถ. ซึ่งถือเป็นองค์กรสำคัญสูงสุดในเชิงนโยบายและการวางกรอบมาตรฐานกลาง กลับถูกมองข้ามและไม่ให้ความสำคัญ และต้องประสบกับการแข่งขันในบทบาทและอำนาจหน้าที่จาก ก.กลาง ต่าง ๆ ซึ่งมุ่งวางมาตรฐานทั่วไปในกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคลโดยขาดการประสานและร่วมมือกันกับ ก.ถ. อย่างเพียงพอ ในการสร้างความเป็นเอกภาพภายในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้น “ศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” จะต้องมีบทบาททั้งในเชิงการกำหนดนโยบาย การวางแผนกำลังพลในภาพรวม การเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสารและการวิจัย การพัฒนากำลังพล รวมถึงการกำหนดมาตรฐานและแบบแผนทางการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ดังนั้น องค์กรกลางเหล่านี้จะต้องเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญทางการบริหารงานบุคคล แต่ในปัจจุบัน องค์กรกลางในรูปแบบของคณะกรรมการกลางต่างๆ ยังคงมีบทบาทที่ยึดติดกับจารีตทางการบริหารแบบเดิม นั่นคือ การเป็นแต่เพียงองค์กรที่เน้นกิจกรรมการประชุมเพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะต่าง ๆ ขณะที่การวางแบบและมาตรฐานจะเป็นไปในรูปแบบของการออกกฎ ระเบียบและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งยังคงยิงอยู่กับระบบราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ สำนักงานขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล ซึ่งถือเป็นองค์กรสำคัญต่อการยกระดับและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกลับถูกมองว่าเป็นแต่เพียงหน่วยงานธุรการ จึงไม่ได้รับการให้ความสำคัญในการระดมทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาการบริหารงานบุคคล แต่ยังคงเป็นเพียงแต่ส่วนราชการในสังกัดส่วนกลางที่มาช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลางเท่านั้น (สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย สถาบันพระปกเกล้า, 2547 : 69-70) ซึ่งนับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติโครงสร้างการบริหารงานบุคคลไว้ 3 ระดับ โดยเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพบว่า การกำหนดโครงสร้างตามกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการ

ปฏิบัติงานทั้งในส่วนของการบริหารงานในระดับชาติ คือ การใช้อำนาจทับซ้อนระหว่างคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่มีความชัดเจนจน นำไปสู่ความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกรณีในระดับจังหวัดเกิดปัญหาของมาตรฐานของหลักเกณฑ์และแนวทางที่เป็นหลักเกณฑ์ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องการขาดเอกภาพส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมิได้มีอิสระตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวยังคงสังกัดกับกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีฝ่ายเลขา คือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดความเหมาะสมของสถานะตามกฎหมายขององค์กรและหน่วยงาน และในบางกรณีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้มอบอำนาจในการลงโทษทางวินัย และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ให้กับคณะกรรมการ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัยร้ายแรง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงผลการสืบสวนข้อเท็จจริงในขั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัยมียังเป็นผู้รับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาลงโทษทางวินัยและการรับเรื่องอุทธรณ์ที่เกิดความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น (อภิรัตน์ วงศ์ประไพโรจน์ และพรชัย เลื่อนฉวี, 2557 : 1013-1025)

2. กระบวนการสรรหาบุคลากร

ปัญหานี้เกิดมาจากการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการบริหารงานบุคคลผิด ส่งผลให้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย จนถึงการให้ความดีความชอบนั้น ไปกระจุกที่บุคคลเดียวคือผู้บริหารหรือนายกฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ส่งผลให้ท้องถิ่นได้บุคคลไม่มีคุณภาพ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในปัจจุบันมีปัญหาเนื่องจากอำนาจในการบริหารงานบุคคลอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเมืองมักเข้ามาครอบงำ ส่วนกลางไม่มีการกระจายอำนาจตามรูปแบบ ขาดความเป็นอิสระ มีปัญหาทุจริตคอรัปชั่น ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลถูกแทรกแซงทั้งจากภายในและภายนอก ไม่มีการถ่วงดุลในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลก็เกิดความเสียหายต่อระบบคุณธรรม (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2550 : 21) โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้วางหลักไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความ

เป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย ซึ่งจากการให้อิสระในการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีการใช้อำนาจในการดำเนินการบริหารงานบุคคลตามดุลยพินิจ ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการต่างๆ ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวเป็นการกระทำในลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือประโยชน์ตอบแทน ซึ่งหากมีการสมยอมก็จะไม่สามารถทราบได้ หรือไม่มีหลักฐานในการกระทำความผิดหรือการร้องเรียน ฟ้องร้องต่อการกระทำดังกล่าว ซึ่งในทางกลับกันหากเกิดการขัดกันระหว่างประโยชน์หรือไม่สมประโยชน์ ก็จะมีการการร้องเรียน ฟ้องร้องในกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สุรพงษ์ แสงเรณู และคณะ, 2559 : 45- 57) ซึ่งต่อมาหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560 ฉบับลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยระบุว่า ในปัจจุบันปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการสอบแข่งขัน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน และการย้าย รวมถึงมีการเรียกรับผลประโยชน์ นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และ กลุ่มผู้นำชุมชนในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจได้ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วนเพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเกิดความเสียหายต่อระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยในการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องยังคงเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ให้มีมาตรฐานและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของระบบคุณธรรม ตลอดจนสามารถเยียวยาแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคลส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560. 2560, กุมภาพันธ์ 21). ราชกิจจานุเบกษา. 134 ตอนพิเศษ 54 ง. 109-110. ผลของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 8/2560 ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ไม่สามารถดำเนินการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในขณะนั้นได้ ยกตัวอย่างเช่น การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งพบว่าการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการใช้อำนาจแบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งสวนทางกับแนวคิดการปกครอง

ท้องถิ่นที่ใช้แนวคิดการกระจายอำนาจที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารทั้งด้านการเงิน การบริหารงานบุคคล และด้านการให้บริการสาธารณะ รัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้กำกับดูแลเพื่อให้เป็นตามกฎเกณฑ์เท่านั้น การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติใช้อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา จึงไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแล ส่งผลให้เกิดผลกระทบกับการบริหารบุคคล คือผู้ที่อยู่ระหว่างการสอบสวนจะไม่ได้รับค่าตอบแทนและเงินประจำตำแหน่ง และไม่ได้เลื่อนระดับที่สูงขึ้น และไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ทำให้ไม่มีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการและขาดขวัญและกำลังในการปฏิบัติงาน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรในการปฏิบัติงาน และเกิดผลกระทบกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามหยุดชะงัก (แสวง สำราญดี, 2563 : 551-574)

3. การขาดแคลนบุคลากร

ในปี 2562 คณะอนุกรรมการด้านการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ 40 โดยการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การออกแบบสอบถามสำรวจความคิดเห็นปลัด อปท. เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัล “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี” ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2561 จำนวน 57 แห่ง และการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้บริหาร อปท. ปลัด หัวหน้าส่วนราชการ/เจ้าหน้าที่ อปท. ตลอดจนภาคประชาสังคมพบว่า ปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ 40 ใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ 1) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร 2) นโยบายของผู้บริหาร 3) ยุทธศาสตร์ของ อปท. ผลการสอบถามปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานของ อปท. สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเด็น (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2562 : 35-37)

ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

1) อปท. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางและขาดบุคลากร ในบางลักษณะงานในพื้นที่ท่องเที่ยว พื้นที่ห่างไกล อันเนื่องมาจากปัญหาค่าครองชีพสูง ปัญหาบุคลากรเป็นคนต่างพื้นที่จึงขอย้ายกลับภูมิลำเนาเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และประสบปัญหาขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในบางตำแหน่ง เช่น พนักงานเก็บขยะเนื่องมาจากเป็นตำแหน่งที่ต้องทำงานหนักแต่ได้รับผลตอบแทนน้อยจึงลาออกไปทำงานกับภาคเอกชนที่งานสบายกว่าและมีสวัสดิการดีกว่า

2) การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งข้าราชการให้แก่ อปท. ต่าง ๆ ตามความต้องการของแต่ละ อปท. ที่ดำเนินการโดย ก.กลาง และเว้นระยะห่างการสอบประมาณ 2 ปีนั้น ประสบปัญหาหลายประการเช่น

บางตำแหน่งมีผู้สอบแข่งขันได้น้อย บางตำแหน่งไม่มีผู้สอบแข่งขันได้หรือบาง อปท. ไม่มีผู้ประสงค์จะไปบรรจุแต่งตั้ง เป็นต้น ส่งผลให้ อปท. บางแห่งขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน

3) ปัจจุบันมีการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. หรือมอบหมายงานต่าง ๆ ให้แก่ อปท. เป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้ถ่ายโอนบุคลากรไปให้ อปท. ส่งผลให้การปฏิบัติงานนั้น ๆ ของ อปท. ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะบุคลากรเดิมของ อปท. มีน้อยและขาดความชำนาญงาน

4) การขอกำหนดตำแหน่งตามแผนอัตรากำลังต้องมีค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร งานบุคคลไม่เกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้ อปท. ขาดแคลนบุคลากร

5) มีคำสั่งให้บุคลากรในสังกัด อปท. ไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่น ๆ

6) ผู้ปฏิบัติงานทำงานหลายหน้าที่ อปท. หลายแห่งประสบปัญหามีตำแหน่งว่างหลายอัตรา บุคลากรต้องปฏิบัติงานอื่นๆ นอกเหนือจากหน้าที่หลัก ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของงาน

7) การจัดทำแผนอัตรากำลังของ อปท. หลายแห่งวิเคราะห์ค่างานไม่ถูกต้องหรือไม่ได้มีการวิเคราะห์ค่างาน ส่งผลให้บาง อปท. ขาดแคลนบุคลากรหรือมีบุคลากรมากเกินไป

8) การปรับปรุงแผนอัตรากำลังเป็นไปได้ยาก มีขั้นตอนมาก ยุ่งยาก ซับซ้อน ต้องผ่านคณะกรรมการหลายชั้น ไม่ทันต่อความต้องการใช้งาน

ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจพนักงานหรือข้าราชการที่เรียนจบระดับปริญญาเอก หรือจบเกียรตินิยมเข้ามาทำงานได้ เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจให้คนเก่งเข้าสู่ระบบได้ง่าย มีขั้นตอนมากและวุ่นวาย ตั้งแต่กระบวนการสรรหา การสอบ การขึ้นบัญชี การแต่งตั้ง การโยกย้าย รวมถึงอัตราเงินเดือนและการถูกมองว่าเป็นข้าราชการชั้นสองด้วย ทำให้ท้องถิ่น ไม่สามารถสรรหาคนดี คนเก่ง มาทำงานให้กับท้องถิ่นได้ และในการกำหนดคุณสมบัติประจำตำแหน่งของคนที่มาจะเป็นปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ว่าต้องมีวุฒิการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้สายอาชีพอื่นได้สอบแข่งขัน ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถหรือทักษะในสายอาชีพอื่นไม่สามารถก้าวสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงได้ นอกจากนี้ยังไม่มีระบบที่เกื้อหนุนให้บุคลากรท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถโอนย้ายไปสู่ราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลาง รวมทั้งโอกาสที่จะได้ขึ้นเป็นผู้บริหารระดับสูงในตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งที่เข้าใจระบบงานท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี (วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2550 : 22-23) จากการลงพื้นที่เพื่อรับฟังความเห็นและรวบรวมข้อมูลปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามกรอบแนวทางการติดตามประเมินผลทั้ง 6 ด้าน จากกลุ่มเป้าหมาย สรุปผลได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2560 : 59-68)

1) ประเด็นการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรวิชาชีพเฉพาะ เช่น แพทย์ เภสัชกร และขาดแคลนบุคลากรทุกลักษณะงานในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้และพื้นที่พิเศษอื่น ๆ เช่น พื้นที่ท่องเที่ยว พื้นที่เกาะ พื้นที่ห่างไกล เป็นต้น อันเนื่องมาจากปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาค่าครองชีพสูง และปัญหาบุคลากรเป็นคนต่างพื้นที่จึงขอย้ายกลับภูมิลำเนา เมื่อครบระยะเวลากำรดำรงตำแหน่งที่กำหนด

2) ประเด็นการวางแผนอัตรากำลัง

การจัดทำแผนอัตรากำลังของ อปท. ในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะของ อปท. เพราะโครงสร้างและอัตรากำลังหลักของแต่ละ อปท. ถูกกำหนดโดย ก.กลาง และควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตรากำลังให้เหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะของ อปท. ให้มากขึ้น

3) ประเด็นเรื่องเงินเดือน ค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์

รัฐบาลควรให้เงินอุดหนุน อปท. เพื่อเป็นเงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ (พ.ส.ร.) เงินสวัสดิการสำหรับการปฏิบัติงานประจำสำนักงานในพื้นที่พิเศษ (สปพ.) เงินค่าตอบแทนพิเศษรายเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ เป็นต้น

4. ระบบอุปถัมภ์

เกรียงไกร ปัญญาพงศธร, (2561 : 55-62) ได้ศึกษาเรื่อง การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษากรณีเทศบาลนคร ผลการศึกษา พบว่า 1) ปัจจัยที่ทำให้เกิดคอร์รัปชันในเทศบาลนคร มีอย่างหลากหลาย ในเบื้องต้นเกิดจากปัจจัยในฐานะตัวบุคคล และช่องว่างของกฎหมาย นอกจากนั้น ปัจจัยทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญในปัจจุบันที่ทำให้ระดับความรุนแรงของการคอร์รัปชัน ในเทศบาลนครมีความรุนแรงมากขึ้น โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ความร่วมมือกันของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ กลไกภาครัฐอ่อนแอโดยเฉพาะการตรวจสอบจากกลไกภายในและภายนอกหน่วยงาน รวมถึง ค่านิยมของคนในสังคม ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ความอ่อนแอของภาคประชาชน ภาคประชาสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชันในภาพรวม 2) รูปแบบการคอร์รัปชันในเทศบาลนคร ได้แก่ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการออกใบอนุญาต การทุจริตในการบริหารงานบุคคล การทุจริตด้านการเงินการบัญชี โดยมีสาเหตุ ปัจจัย และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ในปัจจุบันรูปแบบการทุจริตมีแนวโน้มสลับซับซ้อนมากขึ้น โดยมีปัจจัยในทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดรูปแบบการทุจริตในเชิงนโยบาย และผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองท้องถิ่น 3) แนวทางในการควบคุมการคอร์รัปชันในเทศบาลนคร ได้แก่ การป้องกัน การปราบปราม การบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และการสร้างจิตสำนึก ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำให้การควบคุมการคอร์รัปชันเป็นไปอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับ ณัฏฐ์ดนัย ประเทืองบริบูรณ์, (2561 : 542-567) ได้ศึกษาเรื่อง มูลเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์การบริหารส่วนตำบล: ความคิดเห็นของกำนันและ

ผู้ใหญ่บ้านจังหวัดลำปาง ผลการวิจัยพบว่า กลไกการตรวจสอบ ระบบอุปถัมภ์ และค่านิยม ล้วนส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดลำปาง แสดงให้เห็นถึงกลไกการตรวจสอบยังไม่สามารถจะยับยั้งการทุจริตคอร์รัปชั่นได้อย่างเต็มที่ รวมถึงระบบอุปถัมภ์และค่านิยมที่ถ่ายทอดต่อกันมาจนนำไปสู่ความเต็มใจในการกระทำทุจริต ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขจึงควรหามาตรการในการตรวจสอบอย่างเข้มข้น โดยการเพิ่มหน่วยงานหรือบุคลากรเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ทั้งในระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด เพื่อให้ทันท่วงทีต่อการกระทำการทุจริต แทนหน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบันที่ไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน รวมถึงการกำหนดบทลงโทษให้รุนแรงยิ่งขึ้น เช่นการให้ยุติปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนภายหลังที่มีการตรวจสอบว่ามีการทุจริตคอร์รัปชั่น เมื่อมีระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง จะสามารถลดการกระทำทุจริตคอร์รัปชั่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับมากว่า 20 ปี นับถึงปัจจุบัน ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นที่มาของปัญหาในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลาย ๆ ประเด็น เช่น การกำหนดให้มีองค์กรการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายระดับ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ รวมถึงการบัญญัติ ให้อำนาจการบริหารงานบุคคลแก่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ซึ่งเป็นที่มาของระบบอุปถัมภ์ จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... ขึ้นมาใหม่ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นเอกภาพ เกิดความคล่องตัว เป็นมาตรฐานเดียวกัน และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคต

สรุป

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า รากฐานการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งในมาตรา 288 เป็นที่มาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีองค์กรการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ระดับในระดับชาติ และ 3 ชุดในระดับจังหวัด ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งไม่มีความชัดเจนนำไปสู่ความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการที่ได้บัญญัติให้อำนาจการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน รวมถึงการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นอำนาจของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ส่งผลให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพ และการกำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งข้าราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดำเนินการโดย ก.กลาง เว้นระยะห่างการสอบประมาณ 2 ปี และประสบปัญหาหลายประการ เช่น บางตำแหน่งมีผู้สอบแข่งขันได้น้อย บางตำแหน่งไม่มีผู้สอบแข่งขันได้ หรือในบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีผู้ประสงค์จะไปบรรจุแต่งตั้ง เป็นต้น ทำให้มีการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในสายงานต่าง ๆ ที่จำเป็น รวมถึงกระบวนการบริหารงานงานบุคคลที่ไม่สามารถจูงใจให้คนเก่ง ๆ มาเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ประกอบกับมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการบริหารงานบุคคล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพ ซึ่งกระทบต่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร ปัญญาพงศธร. (2561). การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : ศึกษากรณีเทศบาลนคร. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า*. 5 (1), 55-62.

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2560). *รายงานประจำปี 2560*. สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2562). *รายงานประจำปี 2562*. สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. *คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560*. (2560, กุมภาพันธ์ 21). ราชกิจจานุเบกษา. 134 ตอนพิเศษ 54 ง. 109-110.

ณัฏฐ์ดนัย ประเทืองบริบูรณ์. (2561). มูลเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์การบริหารส่วนตำบล: ความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้านจังหวัดลำปาง. *วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal) มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์.* 7 (2), 542-567.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542. (2542, พฤศจิกายน 29). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก. หน้า 1.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, ตุลาคม 11). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, สิงหาคม 24). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 1/1.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, เมษายน 6). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 134 ตอน 40 ก. หน้า 1.

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (2550). *ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). หน่วยที่ 7 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. *ออนไลน์.* สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2564. แหล่งที่มา: https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/หน่วยที่%207.pdf .

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. (2547). *หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 4 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. สถาบันพระปกเกล้า : 69-70.

สุรพงษ์ แสงเรณู และคณะ. (2559). ผลกระทบการทุจริตประพฤติมิชอบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. *วารสารธรรมทรรศน์*. 16 (2), 45-57.

แสวง สำราญดี. (2563). การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม. *วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*. 7 (2), 551-574.

อภิรัตน์ วงศ์ประไพโรจน์ และ พรชัย เลื่อนฉวี. (2557). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. *วารสารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์*. 3 (1), 1013-1025.