

ปัญหาความอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹

วิระพันธ์ ลิทธิรัตน์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาความอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงานบุคคล ตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นคือการปกครองที่ รัฐต้องกระจายอำนาจและให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีความอิสระในการบริหารงานบุคคล ในการปกครองและบังคับบัญชาบุคลากรของตนด้วย เพื่อให้การจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามนโยบาย ตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะและส่งผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของไทยมีบัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และมีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 เพื่อวางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แต่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสังกัดอยู่กับราชการ ส่วนกลางจึงไม่ถูกต้องตามหลักการ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ประกอบกับมาตรา 288 บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 – 251 ก็ได้บัญญัติรับรองให้รัฐต้องกระจายอำนาจและให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ไว้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดคำถามในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานของบุคคลของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ว่ามีมากน้อยเพียงใดและจะมีสิ่งใดมา

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาความอิสระ ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรืองใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์รัชชีย์ รททอง และ รองศาสตราจารย์ปวีศร เลิศธรรมเทวี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รองรับความอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่ามกลางความต้องการและความเหมาะสมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังไม่ได้ให้ความอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อยู่หลายหลายประการดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาประการแรก ปัญหาการเชื่อมโยงงบบุคลากรของท้องถิ่นเข้ากับประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 35 กำหนดว่าในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของ ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและ เงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ เป็นปัญหาทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถออกแบบ หรือกำหนดเป้าหมาย รวมถึงไม่มีอำนาจปกครองหรือบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของตน ในการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะตามความต้องการของประชาชนได้ ในการบริหารงานบุคคลได้อย่างอิสระ ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง และขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 ภายใต้อำนาจมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่ง การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ และ มาตรา 251 ที่บัญญัติว่า การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ อีกทั้งการกำหนดค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลไม่ให้สูงกว่าร้อยละ 40 ของเงิน งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้บุคลากรของท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องความก้าวหน้าในสายงาน ส่งผลให้ขาดความสำนึกรักและภูมิใจในท้องถิ่นของตนอีกด้วย

ประเด็นปัญหาที่ 2 ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังคงยึดติดอยู่กับราชการส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 จะกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล มาตรา 26 ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจตามมาตรา 13 คือกำหนด กฎ ระเบียบ มาตรฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 30 กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีอำนาจตามมาตรา 33 กำหนด กฎ ระเบียบ มาตรฐานกลาง ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการชุดต่าง ๆ แม้จะกำหนดให้มีตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นคณะกรรมการ แต่ก็มีสัดส่วนน้อยกว่าผู้แทนจากส่วนกลางที่มีสัดส่วนที่สำคัญต่อการกำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อีกทั้งคณะกรรมการดังกล่าวก็ปราศจากตัวแทนของ

ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ทราบปัญหาของท้องถิ่นและเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกกฎหรือคำสั่ง และโดยเฉพาะการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคท้าย กำหนดให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย การที่สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สังกัดกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีฝ่ายเลขาคือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ส่งผลให้ถูกครอบงำโดยส่วนกลาง จึงทำให้ขาดความอิสระการทำหน้าที่ ทำให้พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นเพียงผู้ได้บังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในระบบรวมอำนาจ ขัดต่อธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นเพราะต้องการความอิสระ ปกครองตนเองโดยคนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือหลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น และขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ อีกด้วย

ประเด็นปัญหาที่ 3 ปัญหาความอิสระของผู้บริหารท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตน กล่าวคือ การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 15 บัญญัติว่า การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับ การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจาก ราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อมาตอบสนองนโยบายที่หาเสียงไว้กับประชาชน เป็นสิ่งที่ถูกต้อง และตรงตามหลักการกระจายอำนาจ การที่รัฐส่วนกลางรวบรวมให้ส่วนกลางเป็นคนจัดทำทั้งหมด ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560 ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก การคัดเลือกข้าราชการสายบริหารท้องถิ่น เป็นอำนาจของส่วนกลางทั้งหมด เป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน และขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ที่กำหนดให้การกำกับดูแล ทำได้เท่าที่จำเป็น หรือไม่

จากผลของการศึกษาเกี่ยวกับความอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับมากกว่า 20 ปี ผู้ศึกษาพบว่าควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงตัดทอนในส่วนที่มีปัญหา ในบางประเด็น จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเชื่อมโยงงบบุคลากรของท้องถิ่นเข้ากับประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรยกเลิกการจำกัดงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยกเลิก ความใน

พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่น สามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามความต้องการของประชาชนในแต่ละระดับของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันตามวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิประเทศของแต่ละท้องถิ่น

2. ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังคงยึดติดอยู่กับราชการส่วนกลาง จึงเห็นควรแก้ไขให้คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30(3) ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับควรเพิ่มเติม ในส่วนของ ต้องเคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย เพื่อให้เข้าใจปัญหาของท้องถิ่นตามแต่ละบริบท ทำให้สามารถแก้ปัญหาได้ถูกต้อง ตามความต้องการของประชาชน และได้สัดส่วนที่เหมาะสม ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และเพิ่มเติม ในส่วนของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 16(4) มาตรา 26(4) และมาตรา 24(4) ความว่าผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด/เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล ควรเพิ่มเติม ในส่วนของ ต้องเคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยเพื่อให้เข้าใจปัญหาของท้องถิ่นตามแต่ละบริบท ทำให้สามารถแก้ปัญหาได้ถูกต้อง ตามความต้องการของประชาชน และได้สัดส่วนที่เหมาะสม ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3. ปัญหากระบวนการสรรหาบุคคล การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไปรวมศูนย์ไว้ที่ราชการส่วนกลาง ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ จึงเห็นควร ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 8/2560 แล้วให้กลับมาดำเนินการสรรหาบรรจุแต่งตั้งตามระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

เอกสารอ้างอิง

ชูวงษ์ ฉายะบุตร ,การปกครองท้องถิ่นไทย (บริษัทพิมพ์แมส พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด:2545)

สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543)

วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย.-- กรุงเทพฯ : สถาบัน พระปกเกล้า,
พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤษภาคม 2557