

พัฒนาการ

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

โดย นายสุรเกียรติ์ ฐิตะฐาน
ผู้อำนวยการส่วนกฎหมายและ
ระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ยุคแรก

จากการศึกษาเอกสารทางประวัติศาสตร์ พบประวัติพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยในยุคแรกเริ่มที่สำคัญหลายประการทั้งในด้านจุดกำเนิดของการปกครองท้องถิ่น หน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนความเป็นมาของข้าราชการ หรือพนักงานที่ทำงานในระบบการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ในพระนิพนธ์ถึงนโยบายการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพมหานคร ที่กรมพระยาดำรงราชานุภาพกล่าวไว้ตอนหนึ่ง ในเมื่อครั้งทรงเล่าถึงประวัติของเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) สมัยที่เป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล พบประวัติศาสตร์การจัดตั้งท้องถิ่นไทยที่น่าสนใจดังนี้

“.....ราวเมื่อ พ.ศ.2437 เจ้าพระยาอภัยราชา (โรลัง ยัคมินส์), ที่ปรึกษาราชการทั่วไปกราบทูลว่า พวกชาวต่างประเทศมักจะติเตียนว่า กรุงเทพมหานครยังโสกโรค และไม่มีถนนหนทางสำหรับมหาชนไปมา ตามสมควรแก่เป็นราชธานี ทูลแนะนำให้คิดจัด มุนิสิปอล (เทศบาล) เหมือนเช่นเขาจัดกันในเมืองต่างประเทศ ทรงปรึกษาความเห็นของเจ้าพระยาอภัยราชา ในที่ประชุมเสนาบดี เห็นว่าที่จะจัดมุนิสิปอลในกรุงเทพฯ อย่างเมืองต่างประเทศ ในสมัยนั้นยังไม่ได้ เพราะหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยได้ทำไว้กับต่างประเทศมีอยู่ว่าถ้ารัฐบาลไทยจะตั้งกฎหมายอันใดที่บังคับถึงชาวต่างประเทศ ต้องให้รัฐบาล (คือกงสุล) ต่างประเทศทราบก่อน ถ้าชาวต่างประเทศละเมิด

กฎหมายก็ต้องไปฟ้องร้องต่อศาลกงสุล ความในหนังสือสัญญาที่มีอยู่ดังนี้ และชาวต่างประเทศที่อยู่ในเมืองไทยก็อยู่ในกรุงเทพฯ เป็นพื้น จะจัดมุนีซิเปอลคงติดขัดด้วยพวกกงสุลต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับคนในบังคับของตนโต้แย้งข้อขัดข้องต่างๆ ยากที่จะจัดให้สำเร็จได้เจ้าพระยาอภัยราชาที่ยอมแต่สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงปรารภว่าที่เขาดิเตียนนั้นเป็นความจริงโดยมากเราจะมิวใส่โทษหนังสือสัญญาไม่ทำอะไรแก้ไขให้ดีขึ้นเสียเลยหาควรไม่ จึงดำรัสสั่งให้ตั้ง “กรมสุขาภิบาล” ขึ้นสำหรับบำรุงสาธารณสุขในกรุงเทพฯ ด้วยบำบัดความโสโครกและทำถนนหนทางเป็นต้น ทรงตั้งเจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ (ม.ร.ว.หลาน กุญชร) เมื่อยังเป็นพระยาจางวาง มหาดเล็กเป็นอธิบดี

ประวัติศาสตร์ตอนนี้ชี้ให้เห็นว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะนั้นเป็นเรื่องที่ลำบากยากยิ่ง แม้ว่าจะมีความเห็นที่ตรงกันของพระเจ้าแผ่นดินและบรรดาเสนาอำมาตย์ แต่ยังคงติดขัดที่สิทธิสภาพนอกอาณาเขต ที่ชาวต่างชาติยังหวาดกลัวระบบการลงโทษของไทยในครั้งกระนั้น เพราะหากมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศในขณะนั้น เทศบาลย่อมมีอำนาจออกข้อบังคับหรือข้อบัญญัติของตนเอง และในข้อบังคับ หรือข้อบัญญัตินั้น ต้องมีการกำหนดบทลงโทษไว้ด้วย จึงทำให้ชาวต่างชาติหวาดเกรง แต่ด้วยพระราชหฤทัยที่แน่วแน่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะพัฒนาบ้านเมืองให้ก้าวหน้าจึงยังมิได้จัดตั้งเทศบาลในทันที หากแต่ทางเริ่มต้นที่การสุขาภิบาลก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานให้ประชาชนรู้ เข้าใจและเห็นถึงประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น เสียก่อน จากนั้นจึงได้ขยายการสุขาภิบาล จากกรุงเทพฯ สู่หัวเมืองเพิ่มมากขึ้น

การปกครองท้องถิ่นสมัยนั้น จึงยังมีใช้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการกระจายอำนาจ(Decentralization) เช่นปัจจุบัน ที่เน้นหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่การปกครองท้องถิ่นในครั้งกระนั้นเป็นลักษณะของการ“มอบให้ปกครอง”(Devolution) เจตนารมณ์ในเรื่องนี้จะได้จากพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ตอนหนึ่งว่า

“.....ประเทศอื่นๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำเจ้าแผ่นดินจำใจทำในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดิน คิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและความเป็นสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำเป็นการผิดกันตรงกันข้าม.....”

พนักงานสำหรับจัดการสุขาภิบาลในยุคแรกยังคงอยู่ภายใต้แนวคิด Devolution ดังกล่าว เห็นได้จากทรงแต่งตั้ง เจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ (ม.ร.ว.หลาน กุญชร) เป็นอธิบดีกรมสุขาภิบาล และมีการจ้างช่างประปา และแพทย์ชาวต่างชาติเป็นพนักงานร่วมทำงานในสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ด้วย ฉะนั้นเมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์ในตอนี้ เราจึงอาจถือได้ว่า **เจ้าพระยาเทเวศรวงศ์วิวัฒน์ คือ ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นคนแรกของไทย**

คำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” มีที่มาจากที่ใด พิจารณาจากประวัติศาสตร์การกำหนดคุณสมบัติผู้ทำหน้าที่ดูแลกรมสุขาภิบาล และกิจการประปา พบว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้แนะนำไว้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในสุขาภิบาลนั้น ต้องมีแนวคิดในกิจการบริการสาธารณะของเทศบาลเสียก่อนว่าเป็นอย่างไร แล่งรายได้ที่จัดเก็บจากราษฎรเพื่อมาใช้จ่ายบำรุงกิจการต่างๆในเมืองต้องรู้จักการจัดทำแผนงานตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง มีการจัดระบบงบประมาณของกรมเอง

มีขอบเขตการปกครองผู้บริหารระดับสูงสุดเป็นผู้ทำการของเมือง ไม่ใช่อย่าง
ข้าราชการตามแบบประเพณีดั้งเดิมและเมื่อมีการจัดงบประมาณของตนเอง
ผู้ที่ได้รับเงินจากสุขาภิบาล มิใช่รับเงินจากท้องพระคลัง จึงเรียกว่า “พนักงาน”

อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์ที่ได้ศึกษานี้ยังคงยืนยันว่า การ
สุขาภิบาล ซึ่งเป็นพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นเกิดจากความโสโครก และไม่มี
ถนนหนทางสำหรับมหาชนสัญจรไปมา ความโสโครกและไม่มีถนนหนทางนี้
เองก่อให้เกิดการหน้าที่ของสุขาภิบาลที่ชัดเจนขึ้น เมื่อครั้งมีการจัดตั้ง
สุขาภิบาลท่าฉลอมในครั้งนั้น กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้มีหนังสือจาก
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยกราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ที่ 286/10964 ลงวันที่ 6 มีนาคม ร.ศ.124 ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต
แก้ไข “ภาษีโรงเรือน” เพื่อยกสมทบเป็นรายได้แก่สุขาภิบาลที่จะตั้งขึ้น และ
เสนอหน้าที่โดยย่อของสุขาภิบาลในครั้งกระนั้นไว้โดยย่อ 3 ประการ กล่าวคือ

“1. ซ่อมแซมรักษาถนนหนทาง

2. จุดโคมไฟให้มีแสงสว่างในเวลาค่ำคืนเป็นระยะตลอดถนนใน
ตำบลนั้น และ

3. ให้จ้างลูกจ้างสำหรับกวาดขนขยะมูลฝอยของโสโครกต่างๆ ใน
ตำบลนั้นไปเททิ้งเสียที่อื่น“

เอกสารฉบับนี้บอกให้เราทราบว่า เพราะหน้าที่ของสุขาภิบาลจึง
เกิดบุคลากรในลักษณะลูกจ้างเกิดขึ้นในการสุขาภิบาล ลูกจ้างที่เกิดขึ้นนั้น
ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน จากคณะกรรมการสุขาภิบาล ที่เก็บจากภาษี
โรงเรือน การจ่ายเงินของคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งรวมเงินเดือน
ค่าตอบแทนต่างๆ ปรากฏตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัด
สุขาภิบาลว่า “จ่ายโดยเขม็ดเข้ม ด้วยความรู้สึกเสียตายเงิน และมีบัญญัติ
โฆษณาให้คนทั้งหลายทราบเสมอทุกเดือนว่าเก็บเงินได้เท่าใด จ่ายใช้ไป
เท่าใด คงเหลือเงินเท่าใดเป็นต้น.....”

ต่อมา เมื่อสุขาภิบาล แบ่งออก 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง และ สุขาภิบาลตำบล มีการหน้าที่ที่สลับซับซ้อนมากขึ้น จึงมีพนักงานประจำอีก ส่วนหนึ่งเพื่อจัดการสุขาภิบาล และพัฒนาเป็นข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในสมัยถัดมา

ยุคการจัดตั้งเทศบาล

ในพระราชบันทึกเรื่อง “Democracy in siam” พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงยากที่จะเป็นไปได้สำหรับประเทศไทย จึงทรงมีพระราชดำริเห็นว่า การจัดการปกครองแบบเทศบาลจะเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนในการที่จะก้าวไปสู่ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ตามพระราชบันทึกได้ ทรงย้ำถึงการนี้ตอนหนึ่งว่า

“.....มันจะเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอน สำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่าถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มช้าอย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไป และมีการกระทำอย่างระมัดระวัง.....”

แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องนี้มีผลทำให้เกิดร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นในเวลาต่อมา ซึ่งก่อนที่จะมีการยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ได้มีการตั้งกรรมการเพื่อศึกษาการสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม ซึ่งมีบันทึกความเห็นของกรรมการที่ศึกษาปรากฏตามหนังสือจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงมหาเสวกเอกเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ซึ่งยืนยันลักษณะพนักงานของสุขาภิบาลในครั้งกระนั้นว่า

“5) ในเรื่องเจ้าพนักงานสุขาภิบาลที่กรรมการเห็นควรให้ได้รับบำเหน็จบำนาญอย่างเจ้าพนักงานของรัฐบาล ในข้อนี้ถ้าเป็นข้าราชการที่รับเงินเดือนในงบประมาณของรัฐบาลก็คงได้รับบำเหน็จบำนาญ แต่ถ้าเป็นผู้ที่รับเงินเดือนในเงินสุขาภิบาลจะรับบำเหน็จบำนาญไม่ได้ เพราะต้องด้วยข้อห้ามในพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ.....”

ความในบันทึกตอนนี้แสดงให้เห็นว่า เจ้าพนักงานสุขาภิบาลในขณะนั้น อาจจำแนกได้สองลักษณะคือ ลักษณะที่รับเงินเดือนจากท้องพระคลังประเภทหนึ่ง และรับเงินเดือนจากสุขาภิบาลเองอีกประเภทหนึ่ง

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลข้างต้นดำเนินการแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2473 ความในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดเกี่ยวกับพนักงานเทศบาลไว้ดังนี้

“3 ในพระราชบัญญัตินี้ และในกฎข้อบังคับเนื่องด้วยพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่บัญชาการปกครอง” หมายความว่า สมุหพระนครบาล หรือ สมุหเทศาภิบาลหรือ คณะกรรมการควบคุมเทศบาล ซึ่งเสนาบดีตั้งขึ้นทั้งนี้ ตามแต่เสนาบดีจะกำหนด

ฯลฯ

“เจ้าพนักงานสุขาภิบาล” หมายความว่า เจ้าพนักงานของเทศบาล ผู้มีหน้าที่รักษาอนามัยในเทศบาล และหมายความตลอดถึงผู้ช่วยเจ้าพนักงานสุขาภิบาลด้วย

“นายช่างเทศบาล” หมายความว่า เจ้าหน้าที่วิศวกรรม และหรือ สถาปัตยกรรมของเทศบาล และหมายความตลอดถึง ผู้ช่วยนายช่างเทศบาลด้วย

ฯลฯ ”

“22 ให้ใช้หลักการอันวางไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 บังคับ สำหรับเจ้าพนักงานและลูกจ้างของเทศบาลโดยอนุโลม”

“24 ให้เสนาบดีมีอำนาจออกกฎเพื่อ

ฯลฯ

(จ) วางระเบียบการเสนอ และอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนสำหรับเจ้าพนักงาน และลูกจ้างเทศบาล

(ฉ) วางระเบียบการบรรจุตำแหน่ง การย้าย การปลด เจ้าพนักงานเทศบาล

ฯลฯ ”

“27 อันทุนเทศบาลนั้น อนุญาตให้จ่ายได้เพื่อประเภทการตั้งต่อไป นี้ กล่าวคือ

(ข) เงินเดือนเจ้าพนักงานและลูกจ้าง

ฯลฯ ”

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลนี้ ทำให้พบว่า การบริหารงานบุคคลของเทศบาลนั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการสุขาภิบาลเดิมมีพนักงานเทศบาลที่ระบุตำแหน่งเพิ่มขึ้น การบริหารงานบุคคลอนุโลม ใช้ระบบเดียวกับข้าราชการพลเรือน โดยมีเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบ

ฐานะของข้าราชการพลเรือนแต่เดิมนั้น กรมพระยาจันทบุรีนฤนาทรับสั่งว่า ฐานะของข้าราชการพลเรือนนั้นกวัดแกว่งอยู่ในระหว่างเป็น “ข้าแผ่นดิน” กับ “ลูกจ้าง” จึงมีการกำหนดฐานะของข้าราชการพลเรือนให้ชัดเจนจาก “ข้าแผ่นดิน” เป็น “ลูกจ้าง” หรือคือการเปลี่ยนสภาพการรับ

ราชการจากที่เคยเป็น “หน้าที่” รับใช้บ้านเมืองมาเป็น “สิทธิ” ในการรับจ้างทำราชการ กล่าวคือ หากถือว่าข้าราชการเป็นข้าแผ่นดินที่มีหน้าที่รับใช้บ้านเมืองทางราชการก็มีสิทธิที่จะบังคับให้ข้าราชการอยู่ทำงานได้ จะหน่วงเหนี่ยวไม่ให้ลาออกจากราชการก็ได้ จะให้เงินเดือนอย่างไรหรือไม่ให้เลยก็ได้ ฯลฯ ล้วนเป็นสิทธิของทางราชการทั้งสิ้น ข้าราชการไม่มีสิทธิเรียกร้องหรือปฏิเสธการบังคับของทางราชการ ข้าราชการมีแต่หน้าที่ที่จะต้องทำตามที่ทางราชการต้องการ แต่ถ้าถือว่าข้าราชการเป็นลูกจ้างที่สมัครเข้ารับราชการโดยมีค่าตอบแทนการทำงาน ฯลฯ ทางราชการก็มีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญให้เมื่อออกจากราชการ ข้าราชการมีสิทธิที่จะลาออกจากราชการเมื่อใดก็ได้โดยทางราชการไม่มีสิทธิที่จะเหนี่ยวรั้งไว้ ฯลฯ

เมื่อหลักการอันวางไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้นฐานะของพนักงานส่วนท้องถิ่นจึงมีสถานะเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน และยึดถือแนวทางการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกันมาโดยตลอดจนยากที่จะเปลี่ยนแปลง

คำว่า “พนักงาน” กับ “ข้าราชการ” ในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยจึงเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรของภาครัฐ ทั้งข้าราชการพลเรือน และพนักงานส่วนท้องถิ่นว่าต่างอยู่ในสถานะ (Status) เดียวกัน แต่ด้านหนึ่งมีบทบาท (Role) เกี่ยวกับพลเรือนที่มีบทบาทการทำงานให้กับราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ในขณะที่อีกด้านหนึ่งมีบทบาทการทำงานให้กับราชการส่วนท้องถิ่นแต่ชื่อที่เรียกขานแตกต่างกันนั้นยังคงสะท้อนให้เห็นปฏิสัมพันธ์สัญลักษณ์เชิงประวัติศาสตร์ ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่ พนักงานสุขาภิบาล พนักงานเทศบาล สำหรับพนักงานเมืองพัทยาและพนักงานส่วนตำบล นั้น ได้รับผลผลิตจากโครงสร้างที่จำลอง หรือถือเอาเทศบาลเป็นต้นแบบจึงเรียกขานว่า

“พนักงาน” ตามกันมา แต่สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร นั้น เรียกขานว่า “ข้าราชการ” เพราะเมื่อครั้งยกฐานะหรือเปลี่ยนแปลงฐานะจากราชการส่วนภูมิภาคไปเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ข้าราชการกลุ่มที่โอนไปโดยผลของกฎหมายยังพึงพอใจกับการได้รับการเรียกขานว่า ข้าราชการมากกว่าพนักงาน และเพื่อมิให้เกิดการต่อต้าน จึงเรียกบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตลอดมา

ยุคการบริหารงานบุคคลโดยคณะกรรมการก่อน พ.ศ.2542

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปลี่ยนแปลงจากการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยผู้ดำรงตำแหน่ง หรือคณะกรรมการภายในท้องถิ่น เป็นการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยคณะกรรมการภาครัฐ (Commission) พิจารณาได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

- พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498
- พ.ร.ฎ.ว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล

พ.ศ.2523

- พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528
- พ.ร.ฎ.ว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539

กฎหมายทั้ง 5 ฉบับข้างต้น กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นออกเป็น

- คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในระดับชาติ (ก.จ. , ก.ท. , ก.ส.ภ. , ก.ก.)

- คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในระดับจังหวัด

- คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์พบว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยก่อนปีพ.ศ.2542 มีความสลับซับซ้อนอยู่มาก อีกทั้งยังมีจำนวนคณะกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ มากถึง 7,770 คณะ ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล อีกทั้ง องค์ประกอบของคณะกรรมการและอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ต่างมีตัวแทนจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเข้าร่วมด้วยในสัดส่วนที่มากกว่าพนักงานหรือตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยขาดความเป็นอิสระและขึ้นอยู่กับรัฐบาลส่วนกลางเป็นอันมาก ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยก่อนปี พ.ศ.2542 เป็นการบริหารโดยรัฐอย่างแท้จริง

ยุคปัจจุบัน (หลังปี พ.ศ.2542)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และมาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า การแต่งตั้งและการให้ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อนตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในสองมาตราดังกล่าว จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระด้านการบริหารงานบุคคล โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคล และได้กำหนดให้เมืองครที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป และแนวทางการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ คือ

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

เมื่อพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวประกาศใช้บังคับแล้ว จึงพบว่าการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันประสบกับปัญหาบางประการที่เป็นผลให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

1. ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่เปลี่ยนแปลงจากการกระทำโดยรัฐเป็นการกระทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง อย่างก้าวกระโดด โดยมีคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ออกมาตรฐานต่างๆ และบางส่วนทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียปรับตัวไม่ทันตามโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงโดยทันที

2. เกิดระบบพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยแท้กล่าวคือ ต้องสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆอย่างเคร่งครัด (เกิดที่ไหนตายที่นั่น) ทำให้การโอน หรือย้าย เป็นไปด้วยความยากลำบาก

3. พนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จะถูกจำกัดสายทางความก้าวหน้า เพราะไม่อาจขยายอัตรา หรือเลื่อนระดับตามหน้าที่ที่สูงขึ้น

4. โครงสร้างของกรรมการต่างๆ ยังไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เช่น ยังขาดผู้แทนข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

5. อำนาจในการบริหารงานบุคคลที่กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการให้อำนาจที่มากเกินไปจนขาดการถ่วงดุลอำนาจ

6. ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการต่างๆ ไม่สอดคล้องกับความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปด้วยความยากลำบาก และไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง

7. ขาดองค์กรกลางในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลทำให้การอำนวยความสะดวกต่อผู้มีส่วนได้เสียขาดความเชื่อมั่น

8. โครงสร้างคณะกรรมการจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่แตกต่าง ทั้งที่ต่างมีสถานะและบทบาทเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

9. ระบบการสรรหา และการคัดเลือกบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้รับการยอมรับในเรื่องของมาตรฐานและความโปร่งใส

ยุครัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

บทเรียนจากอดีต คือ การปรับปรุงปัจจุบัน และเป็นรากฐานสู่ออนาคต รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 คือ กลไกของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลเช่นเดิม(ม. 283)
2. การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่กำหนดว่า “ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น” เปลี่ยนเป็น “ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น” (ม.284)
3. เพิ่มเติมให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน
4. เปลี่ยนคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” เป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น”
5. คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
6. มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล
7. องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางฯ เปลี่ยนจากไตรภาคีเป็นจตุภาคี โดยจำแนกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นออกจากกันแล้วกำหนดให้เป็นองค์ประกอบในภาคีอย่างชัดเจน

8. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม มิฉะนั้นจะต้องถือว่าผู้นั้น ผิดจริยธรรม

ในการดำเนินการเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเช่นว่า นั้นจำเป็นต้องตรากฎหมายรองรับและการตรากฎหมายเพื่อรองรับนั้นจะ บริบูรณ์ไม่ได้เลยหากขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการวิพากษ์ วิจัย วิจารณ์ ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ ฉะนั้น เมื่อศึกษาพัฒนาการของการ บริหารงานบุคคล และวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดโครงสร้างและอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นลำดับมาเป็นบทเรียน การ สะท้อนปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาจากผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ ได้รับผลกระทบจากการตรากฎหมายอย่างสร้างสรรค์ในครั้งนี้ ก็จะเป็นการ แก้ไขปัญหาที่ตรงกับความต้องการที่เป็นปัจจุบันและจะกลายเป็นรากฐานที่ มั่นคงสำหรับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในอนาคตต่อไป