

ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดสงขลา

รศ. ภาณุ ธรรมสุวรรณ¹

นางสาวปาริฉัตร ตู่คำ²

นางฉวีพร ทองชะโชค³

นางชีวันนัท คุณพิทักษ์⁴

บทนำ

บทความนี้เป็นการนำเสนอส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดสงขลา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. เพื่อวิเคราะห์หาข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองและรองรับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักทฤษฎีของการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) รัฐจะมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางเพียงแต่อยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น โดยได้มีกรมมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการของท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ อย่าง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

¹⁻⁴ อาจารย์ประจำสาขาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ



ความเป็นอิสระในการบริหารจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กล่าวถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศควบคู่กันไป

ดังนั้น ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้หลักการดังกล่าวเป็นจริงในทางปฏิบัติ จึงมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากระบบการบริหารงาน ปัญหามาตรฐานในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ปัญหาซึ่งเป็นปัญหาสำคัญและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนปัญหาหนึ่ง คือ ปัญหาความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากเป็นปัญหาซึ่งส่งผลต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม ความเป็นอิสระในการบริหารงานถือเป็นหัวใจหลักของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่มีประโยชน์อันใด ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การศึกษาในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาถึงความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล อันจะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระใน



การบริหารงานบุคคล อันจะส่งผลให้การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นต่อไป การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Study) เป็นหลัก ร่วมกับการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative) การศึกษาเชิงปริมาณ จะศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อการบริหารงานบุคคล ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดสงขลา จำนวน 118 แห่ง โดยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในกรอบและขอบเขตของกฎหมายและในทางปฏิบัติ เป็นรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรกลุ่มเป้าหมาย โดยใช้แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และการปฏิบัติจริง และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นการศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสาร หนังสือ พระราชบัญญัติ กฎหมาย กฎ ระเบียบวิธีปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากแบบสอบถาม และจากการสัมภาษณ์ โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์โดยคำนวณค่าสถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ตามลักษณะข้อมูล

ผลการวิจัย

1. ความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานบุคคล ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับหลักการที่กำหนด ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถแยกเป็นประเด็นได้ ดังนี้



ตารางที่ 1 แสดงความคิดเห็นขององค์การบริหารตำบลที่มีต่อการบริหารงานบุคคล
ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ข้อมูล	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
1. โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล 3 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในระดับจังหวัด	92 (92.0)	8 (8.0)
2. องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่นอันประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ กรรมการโดยตำแหน่งจากฝ่ายข้าราชการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	95 (95.0)	5 (5.0)
3. การมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นใน ระดับจังหวัดหรือคณะกรรมการพนักงานส่วน ตำบล (ก.อบต.จังหวัด) เป็นองค์กรกลางในการ บริหารงานบุคคลของ อบต. ในระดับจังหวัด	93 (93.0)	7 (7.0)
4. องค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบล (ก.อบต. ระดับจังหวัด) ซึ่งประกอบด้วย 1) ฝ่ายข้าราชการ จำนวน 9 คน โดยมีผู้ว่า ราชการจังหวัดเป็นประธานและหัวหน้าส่วน ราชการในจังหวัดเป็นกรรมการ 2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 9 คน 3) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน	83 (83.0)	17 (17.0)



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ข้อมูล	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
5. ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ระดับจังหวัด) ซึ่งเลือกจาก นายก อบต. 3 คน ประธานสภา อบต. 3 คน และเลือกจากปลัด อบต. 3 คน	82 (82.0)	18 (18.0)

จากตาราง องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลาเห็นด้วยกับการบริหารงานบุคคล ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีบางประเด็นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นด้วยน้อย เช่น ประเด็นองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล(ก.อบต.จังหวัด) ซึ่งประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย หรือประเด็นผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล(ก.อบต. จังหวัด) ซึ่งเลือกจากนายก อบต. 3 คน ประธาน อบต. 3 คน และปลัด อบต. 3 คน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามีตัวแทนขององค์การบริหารส่วนตำบลในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) น้อยเกินไปและตัวแทนจากฝ่ายข้าราชการและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เข้าใจปัญหาและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ไม่ได้สะท้อนความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง จากข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ตัวกฎหมายหรือ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้รับการยอมรับจากองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังคงต้องการให้มีระเบียบกฎเกณฑ์กลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งต้องการบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเข้ามาช่วยดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



2. ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลาอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งด้านโครงสร้างและด้านอำนาจ รายละเอียดปรากฏในตาราง 2 และ 3

ตารางที่ 2 ระดับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ด้านโครงสร้าง)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ระดับ
1. โครงสร้างของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล			
1) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลมี รมต. กระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน	3.35	0.845	ปานกลาง
2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขานุการ ก.พ. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นกรรมการ	3.38	0.763	ปานกลาง
3) มีผู้แทน อบต. เป็นกรรมการ จำนวน 6 คน โดยเลือกจากนายก อบต. 3 คน และเลือกจากปลัด อบต. 3 คน	3.55	0.833	มาก



ตารางที่ 2 (ต่อ)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ในการปกครองตนเอง	ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน	ระดับ
4) ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกนายก อบต. และ ปลัด อบต. มาทำหน้าที่เป็นผู้แทน อบต.	3.45	0.869	ปานกลาง
5) ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเสนอของฝ่ายรัฐ จำนวน 9 คน และมาจากการเสนอชื่อของผู้แทน อบต. จำนวน 9 คน แล้วเลือกให้เหลือเพียง 6 คน	3.38	0.826	ปานกลาง
6) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งข้าราชการในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล	3.43	0.769	ปานกลาง
2. โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล(ระดับจังหวัด)			
1) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล(ระดับจังหวัด) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน	3.63	0.849	มาก
2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 8 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดเป็นกรรมการ	3.36	0.859	ปานกลาง



ตารางที่ 2 (ต่อ)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ในการปกครองตนเอง	ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน	ระดับ
3) มีผู้แทน อบต. เป็นกรรมการ จำนวน 9 คน โดยเลือกจากนายก อบต. 3 คน ประธานสภา อบต. 3 คน และ เลือกจากปลัด อบต. 3 คน	3.53	0.810	มาก
4) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน้าที่ ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือก นายก อบต. ประธานสภา อบต. และ ปลัด อบต. มาทำหน้าที่เป็นผู้แทน อบต.	3.51	0.745	มาก
5) ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการ เสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการ จำนวน 15 คน และมาจากการเสนอชื่อของผู้แทน อบต. จำนวน 15 คน แล้วเลือกให้เหลือเพียง 9 คน	3.38	0.763	ปานกลาง
6) ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบล คนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ระดับจังหวัด)	3.54 3.55	0.784 0.787	มาก มาก
7) ในการประชุม การวินิจฉัยชี้ขาด ให้ถือเสียงข้างมากในที่ประชุม แต่ถ้าหาก คะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานชี้ขาด			
รวมด้านโครงสร้าง	3.48	0.523	ปานกลาง



**ตารางที่ 3 ระดับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหาร
ส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2542 (ด้านอำนาจ)**

ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ในการปกครองตนเอง	ค่าเฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน	ระดับ
1. อำนาจของคณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนตำบล			
1) คณะกรรมการกลางพนักงาน ส่วนตำบลเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน การ บรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย รับโอน เพื่อให้ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ประจำจังหวัดปฏิบัติ	3.54	0.858	มาก
2) คณะกรรมการกลางพนักงาน ส่วนตำบลมีหน้าที่ให้ข้อคิดเห็นหรือให้ คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ระดับจังหวัด)	3.48	0.785	ปานกลาง
3) คณะกรรมการกลางพนักงาน ส่วนตำบลมีหน้าที่กำกับดูแล แนะนำ ตรวจสอบ พัฒนาความรู้ของพนักงาน ส่วนตำบล	3.44	0.808	ปานกลาง
2. ด้านอำนาจของคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบล(ระดับจังหวัด)			
1) คณะกรรมการพนักงานส่วน ตำบลมีอำนาจกำหนดคุณสมบัติ พนักงานส่วนตำบล	3.52	0.759	มาก

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ระดับ
2) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจกำหนดจำนวนและอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบล	3.34	0.879	ปานกลาง
3) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจกำหนดเงื่อนไข บรรจุ แต่งตั้ง ย้าย รับโอน ลงโทษพนักงานส่วนตำบล	3.41	0.881	ปานกลาง
4) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจกำหนดระเบียบการบริหารและปฏิบัติงานสำหรับพนักงานส่วนตำบล	3.38	0.885	ปานกลาง
5) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีอำนาจกำกับดูแล ตรวจสอบ พัฒนาความรู้ของพนักงานส่วนตำบล	3.36	0.905	ปานกลาง
รวมด้านอำนาจ	3.44	0.637	ปานกลาง

จากตาราง องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่าความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งหากเป็นแง่ด้าน พบว่า ด้านโครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นอิสระในระดับปานกลาง ประเด็นที่เห็นว่าเป็นอิสระค่อนข้างน้อย คือ การกำหนดให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และประเด็นการกำหนดให้นายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 8 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น



ผู้กำหนดให้เป็นกรรมการ ส่วนด้านอำนาจ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นมีความเป็นอิสระในระดับปานกลาง ประเด็นที่มีความคิดเห็นว่าเป็นมีความเป็นอิสระค่อนข้างน้อย คือ การกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) มีอำนาจกำหนดจำนวนและอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบล

3. กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา จากการเก็บข้อมูลเชิงลึก โดยการสัมภาษณ์ มีข้อค้นพบเกี่ยวกับความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อความเป็นอิสระในกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่เห็นว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลมีความเหมาะสมแล้ว โดยสามารถแยกพิจารณาตามกระบวนการ ได้ดังนี้

1) โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการศึกษาโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดโครงสร้างการบริหารงานบุคคล ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่กำหนดให้มีการบริหารงานออกเป็น 3 ระดับ เนื่องจากทำให้การดำเนินงานมีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานได้อย่างเป็นขั้นตอน และองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการที่ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ ก.ต. ก.กลาง และ ก.จังหวัด เป็นคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) เป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคลของ อบต. ในระดับจังหวัด เนื่องจากมีความคล่องตัวและรวดเร็วในการบริหารงาน นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังเห็นด้วยกับองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) ซึ่งประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย ฝ่ายละ 9 คน คือ ฝ่ายข้าราชการ ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันกับสัดส่วนผู้แทนจาก



องค์การบริหารส่วนตำบลในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) ซึ่งประกอบด้วย นายก อบต. 3 คน ประธานสภา 3 คน และปลัด อบต. 3 คน ว่ามีความเหมาะสมแล้ว

2) การวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำกรอบอัตรากำลัง(การกำหนดตำแหน่ง) ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำเป็นแผนอัตรากำลัง 3 ปี เสนอให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด) ให้ความเห็นชอบ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่ามีอิสระในการวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำกรอบอัตรากำลัง 3 ปี (การกำหนดตำแหน่ง)

3) การสรรหา คัดเลือก บรรจุพนักงานส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่ามีอิสระในการสรรหาคัดเลือก บรรจุพนักงานส่วนท้องถิ่น

4) การพัฒนาพนักงานส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่ามีอิสระในการพัฒนาพนักงานส่วนตำบล โดยมีความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า การพัฒนาพนักงานส่วนตำบลให้มีความรู้ ทักษะ ทัศนคติ คุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงานนั้น ขึ้นกับงบประมาณหรือรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5) การพิจารณาโทษทางวินัยพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่ามีความเป็นอิสระค่อนข้างน้อย เนื่องจากต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล(ก.อบต.จังหวัด) แล้วจึงให้นายก อบต. ออกคำสั่งลงโทษ

6) การกำหนดอัตราค่าตอบแทน สวัสดิการและผลประโยชน์อื่นของพนักงานส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่ามีอิสระในการกำหนดอัตราค่าตอบแทน สวัสดิการและผลประโยชน์อื่นของพนักงานส่วนตำบล และเห็นด้วยกับการนำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่กำหนดสำหรับข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม

7) การกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ไม่เกินร้อยละ 40 พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นว่าการกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ไม่เกินร้อยละ 40 มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากหากมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรมากเกินไป งบประมาณที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นจะน้อยลง และการ



กำหนดกรอบอัตราค่าใช้จ่าย ยังทำให้การใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคลากรเป็นไป ด้วยความรอบคอบรัดกุมมากยิ่งขึ้น

4. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลมากเกินไป โดยเฉพาะ นายก อบต. ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในกระบวนการบริหารงานบุคคล ในขณะที่ข้าราชการประจำ (ปลัด อบต.) มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลค่อนข้างน้อย เกิดการแย่งชิงอำนาจในการบริหารระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับบัญชา

2) ระเบียบการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นอิงกับระบบของ ก.พ. เมื่อมีการปรับเปลี่ยนระเบียบ ท้องถิ่นต้องปรับตาม นอกจากนี้ ระเบียบบางอย่างไม่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ปัญหามาตรฐานการบริหารงานบุคคล มาตราฐาน ก.อบต. จังหวัดแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน มีหลายมาตรฐาน ทำให้เกิดความเลื่อมล้ำในการบริหารงาน

4) มีคณะกรรมการหลายระดับ ทำให้มีความซ้ำซ้อนในบทบาทอำนาจหน้าที่ และทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน

5) ขาดผู้รับผิดชอบงานด้านบุคลากรโดยตรง โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก นอกจากนี้ ผู้รับผิดชอบงานด้านบุคคล ขาดความรู้ด้านการบริหารงานบุคคล ทำให้การบริหารงานบุคคลไม่มีระบบที่ชัดเจน

6) ขาดจริยธรรม คุณธรรมในการบริหารงานบุคคล มีการเล่นพรรคเล่นพวก มีการเรียกรับผลประโยชน์ในกระบวนการบริหารงานบุคคล

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง “ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในจังหวัดสงขลา” สามารถสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ในจังหวัดสงขลา มีความเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลในระดับปานกลาง ระเบียบ กฎเกณฑ์ไม่เป็นอุปสรรคในการบริหารงาน เหล่านี้เป็นเครื่องสะท้อนว่าการกระจายอำนาจในประเทศไทย



มีแนวทางและการดำเนินการที่เหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องความเชื่อมั่นของบุคลากรที่มีต่อระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น อาทิเช่น ไม่เชื่อมั่นในระบบการพิจารณาโทษทางวินัย การใช้ดุลยพินิจของผู้บริหาร การเล่นพรรคเล่นพวกในกระบวนการบริหารงานบุคคล สิ่งเหล่านี้ทำให้บุคลากรไม่มั่นใจในระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ผลสะท้อนที่เห็นได้ชัดจากปัญหานี้ คือ การที่บุคลากรต้องการให้มีคณะกรรมการหรือบุคคลภายนอกช่วยกลั่นกรองในขั้นตอนสุดท้าย หรือยังต้องการใช้ระบบบัญชีเงินเดือนเดียวกับของ ก.พ. จากปัจจัยเหล่านี้เองทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถดำเนินงานได้โดยมีอิสระอย่างแท้จริงตามหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้น หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล ให้บุคลากรเกิดความเชื่อมั่นในระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นว่ามีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี มีระบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมก็จะช่วยแก้ไขปัญหาลำบากนี้ได้ โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรตั้งอยู่ในกรอบของระบบคุณธรรม โดยมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล

2. โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการ 3 ระดับ เสนอให้มีคณะกรรมการเพียง 2 ระดับ คือ คณะกรรมการกลางและคณะกรรมการระดับจังหวัด พร้อมทั้งเสนอให้รวมคณะกรรมการทุกประเภทในระดับจังหวัดเข้าด้วยกัน ได้แก่ ก.อบต. , ก.เทศบาล และ ก.อบจ. เข้าด้วยกัน เพื่อลดความยุ่งยากในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการโอนย้ายไปมาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และสร้างมาตรฐานการบริหารงานบุคคลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน

3. องค์ประกอบของคณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด) จากข้อมูลการวิจัย มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับตัวแทนของฝ่ายข้าราชการและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน ประกอบกับผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เป็นข้าราชการเกษียณ ทำให้ฝ่าย



ข้าราชการมีบทบาทค่อนข้างมากในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น มีข้อเสนอให้ลดสัดส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิลง และเพิ่มตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้น โดยเสนอให้มีสัดส่วนฝ่ายข้าราชการ 5 คน ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน นอกจากนี้ บุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการควรมีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นอย่างแท้จริง

4. ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบลในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) ประกอบด้วย นายก อบต. 3 คน ประธานสภา 3 คน และ ปลัด อบต. 3 คน เสนอให้ลดตัวแทนจากฝ่ายการเมืองลง และเพิ่มตัวแทนของ ปลัด อบต. พร้อมทั้งเสนอให้หัวหน้าส่วนงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการเพิ่มเติม เพื่อถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายการเมืองและป้องกันระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5. ในทางปฏิบัติความเป็นอิสระในการปกครองตนเองกระทำได้อย่างมาก หากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมากเกินไป การบริหารงานอาจมีปัญหาเนื่องจากขาดระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดี ดังนั้น ในกระบวนการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นควรมีระบบการตรวจสอบกำกับดูแลที่ดีและไม่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีข้อเสนอให้คณะกรรมการระดับจังหวัดสามารถตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลได้จริงในทางปฏิบัติ มีระเบียบ กรอบการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ลดการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลที่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองได้รับ อาจนำไปสู่การเกิดระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ



บรรณานุกรม

- จตุฎ ศิริสุกใส. (2539). แนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ.(2526). การปกครองท้องถิ่นไทย(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .
- ประทาน ดงฤทธิศึกษากร. (2535). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์และสำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- วิภัตต์ รุจิปเวสน์ .(2544). การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาวิทยาลัย : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกับกองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง . (2539). รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.