

**สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร:
ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์**

**THE PROBLEMS OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT REGARDING
THE CHANGE OF LOCAL ADMINISTRATORS: THE STUDY OF LOCAL
GOVERNMENT ORGANIZATIONS IN KALASIN PROVINCE**

รัชณี วิเศษประสิทธิ์*

Ratchanee Wisateprasit

บทคัดย่อ

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นระหว่างดำรงตำแหน่ง ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมาย จำนวน 151 คน และสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 30 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติทดสอบ t-test และ F-test

ผลการวิจัย พบว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารโดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นนำไปสู่ประเด็นปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลทั้งด้านการวางแผนอัตรากำลัง การบรรจุแต่งตั้ง การกำกับ การปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคลากร ซึ่งมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของบุคลากร ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลและผลกระทบด้านอื่นๆ โดยข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหา ได้แก่ ควรนำทฤษฎีมาบังคับใช้อย่างจริงจัง กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายงานภายใต้มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ทบทวนระเบียบหลักเกณฑ์เพื่อลดทอนอำนาจในแทรกแซงกระบวนการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมายไม่มีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ในขณะที่ปัจจัยองค์กร ได้แก่ จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กรและรูปแบบการนำของผู้บริหารมีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร

โดยสรุป การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นนำไปสู่สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ควรมีการแยกอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น ออกจากอำนาจหน้าที่การบริหารกิจการท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อลดการผูกขาด

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

อำนาจในการบริหารงานบุคคลไว้ที่ผู้บริหารท้องถิ่น และสร้างระบบคานอำนาจในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีความสมดุลและแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น

ABSTRACT

Effects of human resources management regarding form of local administrator policy both take a position and change by full term of local administrator. Therefore, researcher conducted a study of the problems of human resources management regarding the change of local administrator, by using a questionnaire as an instrument for collecting data from 151 human resources officer and personnel assignment of local government organizations in kalasin province. In addition by using a interview for collecting data from 30 key informants. The statistics used for analyzing the collected data were mean, standard deviation, t-test and F-test.

The finding revealed that change of local administrators to make problems of human resources management regarding in all aspects: man power planning, placement and recruitment, operational control, and human resources development. The problems of human resources management have impact on morale and performance of human resource organization. There are suggestions for solutions such as legal punishment seriously, set criteria for local administrators to assign based on position, In addition create a power beam system for human resources management are important recommendation for best solutions.

According to the analysis of relationships, the following were found: 1) personal factors no had relationships with problems of human resources management regarding the change of local administrators and 2) organization factors include : number of local administrators, schism and lead model of local administrators had relationships with problems of human resources management regarding the change of local administrators.

In conclusion, the change of local administrators to make problems of human resources management. There should be a segregation of human resources management from the local administrative authority. To reduce the monopoly power of local administrators. In addition, the local government has been set up to balance and solve local administration problems.

Keywords: local government organization, change of local administrators.

บทนำ

ระบอบการปกครองของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริหารราชการ เป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย

ระเบียบราชการ บริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 โดยในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดตั้ง เทศบาล ขึ้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 (ปัจจุบันใช้ พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496) แต่ต่อมาปรากฏว่า การดำเนินงานของเทศบาล ไม่ได้ผลเต็มที่ ตามที่มุ่งหมายไว้ จึงไม่อาจขยายการตั้งเทศบาลออกไปทุกท้องที่ ที่พระราชอาณาจักรได้คงตั้งขึ้นได้เพียง 120 แห่ง ก็ระงับการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ เป็นเวลานานหลายสิบปี และได้มีการตั้ง สุขาภิบาล ขึ้น แทนเทศบาลในท้องที่ที่ยังไม่มีฐานะ เป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จนกระทั่งถึงปี 2500 จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลบางแห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล คือ เทศบาลตำบลกระปิ่นทร์ เทศบาลโรงสำโรง เทศบาลตำบลบัวใหญ่ เป็นต้น และกรณีที่มีการจัดตั้งจังหวัดใหม่ ก็ให้จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้น ในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ตามบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเทศบาล และสุขาภิบาลก็ยังไม่เป็นไปโดยทั่วถึง ส่วนใหญ่จึงคงอยู่ ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้น เพื่อแก้ความเหลื่อมล้ำในการปกครองท้องถิ่น ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล กับท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ภายในเขตพื้นที่จังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาลนับแต่นั้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงครอบคลุมทั่วทั้งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ทุกพื้นที่ของประเทศไทย จะอยู่ในความรับผิดชอบของ องค์การปกครองท้องถิ่น ไม่รูปใดก็รูปหนึ่ง ซึ่งต่อมา ได้มีการประกาศใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่น รูปพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ทั้งนี้ เนื่องจาก กรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรมากที่สุด ส่วนเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว ที่มีลักษณะพิเศษ และใช้รูปแบบการบริหาร โดยการจ้างผู้บริหาร ซึ่งปรากฏว่า ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลง ให้เป็นเทศบาลนครในปี พ.ศ. 2537 ก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้น เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งแล้วทั่วประเทศ 6,397 แห่ง ซึ่งนับว่า เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เล็ก และใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด¹

ถ้าพูดถึงกฎหมายท้องถิ่นในประเทศไทยเรานั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มก่อตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มามีบทบาทที่สำคัญที่สุดในการเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 78 มีใจความสำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยบริหารราชการซึ่งก่อตั้งตามบทบัญญัติ ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของจังหวัดนั้น และตามมาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การ

¹ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ออนไลน์, 2560, จากเว็บไซต์

บริหารงานบุคคลการเงิน การคลัง และอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 มาตรา 251 ได้บัญญัติไว้ว่าการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการปรับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่ทุกฝ่ายมีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์เพิ่มขึ้น โดยการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ รวมไปถึงบุคลากร ทั้งนี้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสม และเป็นธรรม²

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่ทุกจังหวัด มี 3 ประเภท ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งจะมีขึ้นเป็นกรณีๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยสภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น ในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่บริหารงานภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด และรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ คณะผู้บริหารท้องถิ่นประกอบด้วย ตำแหน่งที่มีชื่อเรียกตามรูปแบบท้องถิ่น ได้แก่ รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบเทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล³

โดยทั่วไป ผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้นำหลักในการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติการนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการตอบโต้และต่อรองกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ในขณะที่บุคลากรท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบให้เกิดความสมดุลระหว่างการบรรลุนโยบายของผู้บริหาร ภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับแห่งกฎหมาย ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อทางราชการและประชาชน

² อ้างอิงแล้ว, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ออนไลน์, 2560, จากเว็บไซต์

<http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp>

³ เรืองเดียวกัน

ดังนั้น การเข้าใจว่าผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นนักการเมืองกับบุคลากรท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ แยกอำนาจเด็ดขาดจากกันจึงเป็นความเข้าใจผิด การแยกอำนาจระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่อาจแยกขาดจากกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคลภายใต้การเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาของท้องถิ่น เป้าหมายของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนภาวะการแข่งขันทางการเมือง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดนแทรกแซงโดยการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีปัญหาเนื่องจากอำนาจในการบริหารงานบุคคลอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเมือง มักเข้ามาครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ข้าราชการประจำ การมีอำนาจมากในการให้คุณให้โทษ การไม่สนองตามนโยบาย เหมือนดาบสองคม ถ้าใช้ในทางถูกต้องก็ดี หากผู้บริหารท้องถิ่นใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง ขาดระบบคุณธรรม ไม่มีการถ่วงดุลในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลก็เกิดความเสียหายต่อระบบคุณธรรม มักมีข่าวว่าองค์กรท้องถิ่นเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ จึงมีแนวคิดในการแก้ไขในประเด็นอำนาจการบริหารงานบุคคล บรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับ การลงโทษทางวินัยของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเมืองท้องถิ่นให้ลดลง หรือมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาของข้าราชการฝ่ายประจำ และการนำระบบอุปถัมภ์ในการนำบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานในท้องถิ่นแทนระบบคุณธรรม ซึ่งบางครั้งการได้มาของบุคคลเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาที่เรื้อรัง เพราะการได้มาอาจเกิดจากการรับผลประโยชน์ การที่เป็นลูกหลานของคณะผู้บริหาร ลูกหลานของสมาชิกสภา แทนที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น หรือภาครัฐ การใช้ความเป็นเครือญาติในระบบอุปถัมภ์ในการไม่ใส่ใจในการปฏิบัติงานหรือการให้บริการประชาชน เพราะการจะนำบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยมาตรา 35 มีใจความสำคัญว่า ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างที่นำมาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ ซึ่งเมื่อมีการกำหนดและจัดทำแผนอัตรากำลังทุกๆปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากภาระค่าใช้จ่ายอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 40 จะเป็นช่องทางให้คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเอื้ออำนวยให้กับบุคคลที่เป็นฐานเสียงของตัวเองและพวกพ้องเข้ามาปฏิบัติงานและเป็นปัญหาในการเกิดการทุจริตได้ง่าย และหากพนักงานจ้างรายไดที่ไม่ได้เป็นฐานเสียงหรือพวกพ้องของคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ก็จะได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นระหว่างดำรงตำแหน่ง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นตามวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งในสภาวะการณ์ดังกล่าวมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ประสบปัญหาในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามนโยบายและความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการปฏิบัติที่ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

⁴ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด, 2555), หน้า 187-218

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยศึกษาความคิดเห็นของนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหา รวมถึงสาเหตุในการบริหารงานบุคคลและเป็นข้อมูลสำหรับผู้เกี่ยวข้องได้นำไปกำหนดแนวทางการเตรียมความพร้อมในการบริหารงานบุคคลกรณีที่ต้องเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นในอนาคต

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์

วิธีดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนการวิจัยในการเก็บรวบรวมครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถาม (Questionnaire)
 - 1) สร้างและพัฒนาแบบสอบถาม เสนอผ่านอาจารย์ที่ปรึกษาเมื่อได้แบบสอบถามที่เหมาะสมครอบคลุมกรอบแนวคิดในการวิจัยแล้ว ดำเนินการจัดทำแบบสอบถามตามจำนวนประชากร พร้อมตรวจสอบเอกสาร
 - 2) จัดทำแบบสอบถามที่ผ่านและเหมาะสมเพื่อดำเนินการจัดทำแบบสอบถามออนไลน์ผ่านระบบ Google form officemanner โดย Google docs. แล้วลงลิงค์แบบสอบถามไปยังกลุ่มไลน์ นักทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์และตรวจสอบการตอบรับลิงค์แบบสอบถามกรณีไม่มีการตอบรับได้ดำเนินการส่งไปยัง Applications Line ส่วนตัว อีกครั้ง
 - 3) ดำเนินการจัดส่งแบบสอบถามถึงประชากร 22 มกราคม 2561 โดยระบุรหัส ID Line ไปพร้อมกับแบบสอบถาม ซึ่งกำหนดให้ตอบลิงค์แบบสอบถาม ภายใน 15 วัน หลังจากได้รับแบบสอบถาม
 - 4) เมื่อครบกำหนดได้แบบสอบถามที่ตอบกลับ จำนวน 120 ฉบับ จึงดำเนินการติดตามในส่วนที่ยังไม่ตอบกลับด้วยการโทรศัพท์สอบถามเพิ่มเติม และส่งแบบสอบถามไปยังประชากรเดิมที่ยังไม่ได้ตอบกลับ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2561 และได้รับแบบสอบถามตอบกลับอีก จำนวน 31 ฉบับ รวมจำนวนแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับทั้งสิ้น จำนวน 151 ฉบับ และรวมระยะเวลาในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งสิ้น 63 วัน
 - 5) ตรวจสอบความสมบูรณ์ ความครบถ้วนในเนื้อหาของแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับ ทั้ง 151 ฉบับ ปรากฏว่าข้อมูลตอนที่ 1 และตอนที่ 2 มีความสมบูรณ์ทุกฉบับ สำหรับข้อมูลตอนที่ 3 ซึ่งมีลักษณะคำถามแบบปลายเปิด มีแบบสอบถามที่สมบูรณ์ จำนวน 86 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 56.95 ของประชากร
 - 6) นำข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้รับและมีความสมบูรณ์ไปวิเคราะห์ข้อมูลและแปลผลต่อไป

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสัมภาษณ์ (Interview Schedule)

1) สังเคราะห์ประเด็นที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถาม เพื่อกำหนดเป็นประเด็นในการจัดทำแบบสัมภาษณ์ เสนออาจารย์ที่ปรึกษา เมื่อได้แบบสัมภาษณ์ที่เหมาะสมแล้ว จัดทำแบบสัมภาษณ์

2) ขอความอนุเคราะห์ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 30 คน ที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ โดยการประสานเบื้องต้นทางโทรศัพท์เมื่อได้รับการตอบรับ จึงจัดทำหนังสือนัดหมายการสัมภาษณ์ตามวัน เวลา สถานที่ ซึ่งตกลงร่วมกันกับผู้ให้สัมภาษณ์เป็นรายบุคคล พร้อมนำส่งด้วยตนเอง เพื่อชี้แจงประเด็นที่จะทำการสัมภาษณ์ล่วงหน้า

3) เข้าทำการสัมภาษณ์ตามวัน เวลา สถานที่ และประเด็นที่กำหนด

4) เก็บรวบรวมแบบสัมภาษณ์ที่ได้จากการสัมภาษณ์ วิเคราะห์เนื้อหา และสรุปผลต่อไป

3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร (Population)

การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

ประชากร (Population) ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ นักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 151 คน โดยศึกษาจากประชากรทั้งหมด⁵

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

โดยเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) โดยผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ นักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลที่มีข้อมูลหลัก โดยวิธีเจาะจง (purposive sampling) และเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบลูกโซ่ (Snowball Sampling) เป็นการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักโดยอาศัยการแนะนำของผู้ให้ข้อมูลหลักที่ได้เก็บข้อมูล ไปแล้ว จำนวน 30 คน ที่เป็นผู้มีประสบการณ์เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารฝ่ายการเมือง

4. พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งประกอบด้วย

4.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 แห่ง

4.2 เทศบาลเมือง จำนวน 2 แห่ง

4.3 เทศบาลตำบล จำนวน 77 แห่ง

4.4 องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 71 แห่ง

รวม 151 แห่ง

5. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จะประกอบไปด้วยทั้งหมด 2 แบบ

5.1) แบบสอบถาม (Questionnaire) แบบออกเป็น 3 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist) ครอบคลุมปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยองค์กร ประกอบด้วย

ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ตำแหน่งปัจจุบัน ระดับตำแหน่ง ระยะเวลาการปฏิบัติงานในหน้าที่ และมุมมองต่อการเปลี่ยนแปลง

ปัจจัยองค์กร ได้แก่ ประเภท อปท. จำนวนบุคลากร จำนวนคณะผู้บริหาร

⁵ อ้างอิงแล้ว, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ออนไลน์, 2560, จากเว็บไซต์

ที่เคยร่วมงาน การแบ่งฝ่ายในองค์กร ความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มและรูปแบบการนำของผู้บริหาร

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านงานการเจ้าหน้าที่ 4 ด้าน ประกอบด้วย การวางแผนอัตรากำลังการบรรจุแต่งตั้ง การกำกับ การปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคลากร (พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542)

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

5.2) แบบสัมภาษณ์ (Interview Schedule) สำหรับเก็บข้อมูลเชิงลึก มีลักษณะแบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured Interview) ครอบคลุมประเด็นปัญหา สาเหตุ และข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคล

6. วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล/การทดลองในการเก็บรวบรวมครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถาม (Questionnaire)

1) สร้างและพัฒนาแบบสอบถาม เสนอผ่านอาจารย์ที่ปรึกษาเมื่อได้แบบสอบถามที่เหมาะสมครอบคลุมกรอบแนวคิดในการวิจัยแล้ว ดำเนินการจัดทำแบบสอบถามตามจำนวนประชากร พร้อมตรวจสอบเอกสาร

2) จัดทำแบบสอบถามที่ผ่านและเหมาะสมเพื่อดำเนินการจัดทำแบบสอบถามออนไลน์ผ่านระบบ Google form by officemanner โดย Google docs. แล้วลงลิงค์แบบสอบถามไปยังกลุ่มไลน์นักทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์และตรวจสอบการตอบรับลิงค์แบบสอบถามกรณีไม่มีการตอบรับได้ดำเนินการส่งไปยัง Applications Line ส่วนตัว อีกครั้ง

3) ดำเนินการจัดส่งแบบสอบถามถึงประชากร 22 มกราคม 2561 โดยระบุรหัส ID Line ไปพร้อมกับแบบสอบถาม ซึ่งกำหนดให้ตอบลิงค์แบบสอบถาม ภายใน 15 วัน หลังจากได้รับแบบสอบถาม

4) เมื่อครบกำหนดได้แบบสอบถามที่ตอบกลับ จำนวน 120 ฉบับ จึงดำเนินการติดตามในส่วนที่ยังไม่ตอบกลับด้วยการโทรศัพท์สอบถามเพิ่มเติม และส่งแบบสอบถามไปยังประชากรเดิมที่ยังไม่ได้ตอบกลับ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2561 และได้รับแบบสอบถามตอบกลับอีก จำนวน 31 ฉบับ รวมจำนวนแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับทั้งสิ้น จำนวน 151 ฉบับ และรวมระยะเวลาในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งสิ้น 63 วัน

5) ตรวจสอบความสมบูรณ์ ความครบถ้วนในเนื้อหาของแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับ ทั้ง 151 ฉบับ ปรากฏว่าข้อมูลตอนที่ 1 และตอนที่ 2 มีความสมบูรณ์ทุกฉบับ สำหรับข้อมูลตอนที่ 3 ซึ่งมีลักษณะคำถามแบบปลายเปิด มีแบบสอบถามที่สมบูรณ์ จำนวน 86 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 56.95 ของประชากร

6) นำข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้รับและมีความสมบูรณ์ไปวิเคราะห์ข้อมูลและแปลผลต่อไป

7. การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสัมภาษณ์ (Interview Schedule)

1) สังเคราะห์ประเด็นที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถาม เพื่อกำหนดเป็นประเด็นในการจัดทำแบบสัมภาษณ์ เสนออาจารย์ที่ปรึกษา เมื่อได้แบบสัมภาษณ์ที่เหมาะสมแล้ว จัดทำแบบสัมภาษณ์

2) ขอความอนุเคราะห์ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 30 คน ที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ โดยการประสานเบื้องต้นทางโทรศัพท์เมื่อได้รับการตอบรับจึงจัดทำหนังสือนัดหมายการสัมภาษณ์

ตามวัน เวลา สถานที่ ซึ่งตกลงร่วมกันกับผู้ให้สัมภาษณ์เป็นรายบุคคล พร้อมนำเสนอด้วยตนเอง เพื่อชี้แจงประเด็นที่จะทำการสัมภาษณ์ล่วงหน้า

3) เข้าทำการสัมภาษณ์ตามวัน เวลา สถานที่ และประเด็นที่กำหนด

4) เก็บรวบรวมแบบสัมภาษณ์ที่ได้จากการสัมภาษณ์ วิเคราะห์เนื้อหา และสรุปผลต่อไป

สรุปผลการวิจัย

การวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร: ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ สามารถสรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

1. ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคล ส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคล ระดับชำนาญการ ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน้าที่เกี่ยวกับงานบุคคลเกิน 3 - 6 ปี และมองการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องธรรมดา

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ส่วนใหญ่เป็นเทศบาลตำบล ที่มีจำนวนบุคลากรในองค์กร 51-70 คน จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน จำนวน 2 คณะ มีการแบ่งฝ่ายในองค์กร อยู่ในระดับปานกลาง ความเข้มแข็งของการรวมกลุ่มของบุคลากรเพื่อต่อรองกับผู้บริหารหรือปกป้องผลประโยชน์ของตนเองอยู่ในระดับปานกลาง และมีรูปแบบการนำของผู้บริหารในลักษณะมักผูกขาดในการตัดสินใจ

3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ประกอบด้วย

3.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลัง ได้แก่ มีการปรับแผนอัตรากำลัง 3 ปี ที่ประกาศใช้แล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร การปรับแผนอัตรากำลังโดยคณะผู้บริหารชุดใหม่ส่งผลให้มีการยกเลิกกรอบตำแหน่งที่จำเป็น แผนอัตรากำลังที่ปรับปรุงตามนโยบายของคณะผู้บริหารชุดใหม่เป็นไปเพื่อรองรับการสรรหาบุคคลที่เป็นฐานอำนาจเข้าสู่ตำแหน่งในเวลาต่อมาโดยไม่คำนึงถึงเนื้องานและภาระงาน เป็นต้น

3.2 ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ได้แก่ มีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการเลือกสรรและสรรหาบุคคลซึ่งคณะผู้บริหารชุดเดิมแต่งตั้งไว้แต่ยังไม่ดำเนินการ การเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่งต้องหยุดชะงักหรือต้องเลื่อนระยะเวลาออกไป พนักงานจ้างไม่ได้รับพิจารณาให้ต่อสัญญาจ้างเนื่องจากมีฐานเสียงของคณะผู้บริหารชุดใหม่ การสรรหาบรรจุแต่งตั้งนำระบบอุปถัมภ์เข้ามาแทรกแซง และมีการเรียกรับผลประโยชน์จากบุคคลที่จะรับการบรรจุแต่งตั้ง เป็นต้น

3.3 ด้านการกำกับปฏิบัติงาน ได้แก่ คณะผู้บริหารชุดใหม่เข้ามาแทรกแซงการกำกับการดูแลปฏิบัติงาน เลือกปฏิบัติและเข้าข้างบุคคลที่เป็นฐานอำนาจหรือฐานเสียงของตนทำให้บุคลากรบางตำแหน่งปฏิบัติงานไม่ตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งหรือไม่ตรงตามภารกิจงานที่กำหนดไว้ โดยหัวหน้าฝ่าย หัวหน้างานไม่สามารถควบคุมลูกน้องได้ ตลอดจนมีการแทรกแซงผลการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของบุคลากรซึ่งเป็นผลจากการปฏิบัติงานในรอบการดำรงตำแหน่งของคณะผู้บริหารชุดเดิม เป็นต้น

3.4 ด้านการพัฒนาบุคลากร ได้แก่ มีการโอนลดงบประมาณด้านการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร ไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่เพื่อดำเนินการโครงการตามนโยบายหาเสียงของคณะผู้บริหารชุดใหม่ การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารส่งผลให้บุคลากรบางกลุ่มขาดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองเนื่องจากเชื่อมั่นในระบบอุปถัมภ์จากฐานอำนาจใหม่ และมีการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณเพื่อการฝึกอบรมที่ตั้งไว้สำหรับตำแหน่งหนึ่ง ไปเพื่อให้ตำแหน่งของบุคคลที่เป็นฐานอำนาจของคณะผู้บริหารชุดใหม่ เป็นต้น

4. ปัจจัยส่วนบุคคลของนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมาย ได้แก่ ตำแหน่งปัจจุบัน ระดับตำแหน่ง ระยะเวลาปฏิบัติงานในหน้าที่ และมุมมองต่อการเปลี่ยนแปลง ไม่มีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร

5. ปัจจัยองค์กร ได้แก่ ประเภทองค์กร จำนวนบุคลากรในองค์กร ความเข้มแข็งของการรวมกลุ่ม ไม่มีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ในขณะที่จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กรและรูปแบบการนำของผู้บริหารมีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ดังนี้

5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนคณะผู้บริหารเคยร่วมงาน 2 คณะ มีปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มากกว่า จำนวนคณะผู้บริหารที่เคยร่วมงาน 1 คณะ

5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กร มีปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ต่ำกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในองค์กร ทั้งระดับมาก ปานกลางและน้อย

5.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรูปแบบการนำของผู้บริหารแบบผูกขาดการตัดสินใจ มีปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร มากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการตัดสินใจของผู้บริหารแบบพิจารณาจากฝ่ายต่าง ๆ และตัดสินใจร่วมกัน

6. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นนำไปสู่ประเด็นปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ดังนี้

6.1 ปัญหาด้านการวางแผนอัตรากำลัง ได้แก่ การปรับเปลี่ยนตำแหน่งในแผนอัตรากำลังที่ยังไม่สรรหาบรรจุแต่งตั้งให้เป็นตำแหน่งที่สามารถบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงโดยไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นของภาระงานการปรับเพิ่มตำแหน่งในแผนอัตรากำลัง ซึ่งพิจารณาจากคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่ตรงกับบุคคลที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงที่จะสรรหาเข้ามาโดยตำแหน่งที่ปรับเพิ่มนั้นยังไม่มี ความจำเป็นเมื่อพิจารณาจากภาระงานและการปรับแผนการสรรหาบรรจุแต่งตั้ง โดยการเลื่อนระยะเวลาสรรหาบางตำแหน่งออกไปในปีอื่นและเลื่อนระยะเวลาสรรหาบรรจุแต่งตั้งตำแหน่งที่ตรงกับคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงเข้ามาในปีปัจจุบัน โดยไม่ได้เรียงลำดับตามความจำเป็นและภาระงาน

6.2 ปัญหาด้านการบรรจุแต่งตั้ง ได้แก่ การไม่พิจารณาต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไปที่ปฏิบัติงานอยู่เดิม เนื่องจากต้องการจ้างบุคคลที่เป็นฐานเสียงหรือบุคคลที่ได้มีการตกปากรับคำว่าจะรับเข้าทำงานในช่วงหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง การเลื่อนระดับบรรจุแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นพวกพ้องหรือฐานเสียงให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยบุคคลดังกล่าวมีความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

6.3 ปัญหาด้านการกำกับกับการปฏิบัติงาน ได้แก่ เกิดการปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่ไม่ตรงกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง แต่เป็นการมอบหมายงานตามความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความสนิทสนม การเป็นพวกพ้องและความพึงพอใจ เกิดการปรับเปลี่ยนขั้นตอนการสอบทานงาน กำหนดให้บุคลากรบางตำแหน่งที่เป็นพวกพ้องขึ้นตรงต่อผู้บริหารโดยไม่ต้องกำกับการปฏิบัติงานตามลำดับการบังคับบัญชา

6.4 ปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากร ได้แก่ การปรับลดงบประมาณด้านการฝึกอบรมเพื่อโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ตามนโยบายใหม่ การปรับเปลี่ยนแผนการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรในองค์กร โดยเปลี่ยนให้บุคลากรที่เป็นพวกพ้องเข้ารับการฝึกอบรมแทนตำแหน่งที่เคยกำหนดไว้เดิม

7. ผลกระทบด้านการบริหารงานบุคคลจากการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย

7.1 ขวัญและกำลังใจของบุคลากร ซึ่งมีทั้งผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ กลุ่มอำนาจเดิม เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความกังวลที่จะได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานจาก

ผู้บริหารคณะใหม่ซึ่งตนไม่ได้อยู่ในระบบอุปถัมภ์ ในขณะที่กลุ่มบุคลากรที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากผู้บริหารคณะเดิม มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ด้วยความคาดหวังที่จะได้รับการปฏิบัติจากผู้บริหารคณะใหม่ดีขึ้น สำหรับผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ กลุ่มอำนาจเดิมขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากความรู้สึกกังวลที่เกิดขึ้นเองและเกิดจากประสบการณ์ที่ได้รับการปฏิบัติจากผู้บริหารคณะใหม่ว่าแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันกลุ่มอำนาจใหม่ มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นโดยคาดหวังว่าจะได้รับการปฏิบัติที่ดีขึ้นจากระบบอุปถัมภ์ของผู้บริหารคณะใหม่จนอาจทำให้ละเลยไม่ตั้งใจปฏิบัติงานให้เต็มความสามารถ

7.2 ประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคล โดยผลกระทบเชิงบวก ได้แก่ แผนอัตรากำลังได้รับการทบทวนให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและสถานการณ์ปัจจุบัน บุคลากรมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองให้การปฏิบัติงานเป็นที่ประจักษ์เพื่อสร้างความประทับใจให้กับผู้บริหารคณะใหม่ ในขณะที่ยังมีผลกระทบเชิงลบ ได้แก่ เพิ่มภาระงานสูญเสียเวลาในการปรับแผนอัตรากำลังที่ต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการขออนุมัติปรับแผนอัตรากำลังโดยไม่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลโดยรวมแต่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของกลุ่มบุคคลเท่านั้น การปฏิบัติงานบางเรื่องขาดความต่อเนื่อง จากการมอบหมายงานให้กับบุคลากรที่ไม่เหมาะสมและการเปลี่ยนแปลงระบบการกำกับกับการปฏิบัติงาน ภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเพิ่มมากขึ้นโดยไม่เหมาะสมกับภาระงาน และก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่ายที่จะเกินกฎหมายกำหนดจากการเลื่อนขั้นและเลื่อนระดับของบุคลากรในอนาคต

7.3 ผลกระทบด้านอื่นๆ ได้แก่ มีการเรียกร้องผลประโยชน์จากบุคลากรที่อยู่ระหว่างการขอโอนย้ายและการเลื่อนระดับในตำแหน่งที่สูงขึ้น

อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัย เรื่อง สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร: ศึกษากรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ จากการที่ผู้วิจัยได้ไปเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคล ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาการบริหารงานบุคคลและการนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผล ได้ดังนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งกำหนดให้รับผิดชอบการบริหารงานตามภารกิจของหน่วยงานและเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในทุก ๆ ด้านและในภาพรวมด้วย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550)⁶ ซึ่งได้จัดตั้งสมมนาเชิงปฏิบัติการโครงการเวทีท้องถิ่น (Local Forum) ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งผลสรุปการสมมนาเชิงปฏิบัติการได้นำเสนอปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วน

⁶ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร: ส.เจริญการพิมพ์, 2550), หน้า 21 – 25

ท้องถิ่นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ว่าอำนาจการบริหารงานบุคคลกระจุกตัวอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นเพียงผู้เดียวส่งผลให้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย จนถึงการให้ความดีความชอบนั้นไปกระจุกที่บุคคลเดียว คือผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ส่งผลให้ท้องถิ่นได้บุคคลไม่มีคุณภาพ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2. ปัจจัยส่วนบุคคลของนักทรัพยากรบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมาย ไม่มีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลกรณีเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร เนื่องจากกระบวนการบริหารงานบุคคลปัจจัยสำคัญคือความต้องการของผู้บริหารดังนั้นความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานจึงไม่ได้ส่งผลสำคัญต่อปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของสมจิต อุปทอง (2553)⁷ ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่องกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ผลการศึกษา พบว่า การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง เกี่ยวกับการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก และการแต่งตั้ง ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนด แต่พบปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ คือ ไม่ได้กำหนดพนักงานส่วนที่ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะไว้ในแผนอัตรากำลังและในการปรับปรุงแผนอัตรากำลัง เป็นการปรับปรุงตามความต้องการของผู้บริหาร โดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจัดทำแผน และการแต่งตั้ง โดยการบรรจุ การรับโอนหรือรับโอน (ย้าย) ถึงแม้จะดำเนินการตามขั้นตอนที่คณะกรรมการกลางกำหนด และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจังหวัดแต่การพิจารณาเป็นอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหาร

3. ปัจจัยองค์กร ได้แก่ จำนวนคณะผู้บริหารเคยร่วมงาน การแบ่งฝักฝ่ายในองค์กร และรูปแบบการนำของผู้บริหาร มีความสัมพันธ์กับสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลกรณีเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นยังอยู่ในระบบอุปถัมภ์ซึ่งปัจจัยองค์กรดังกล่าว ล้วนส่งผลต่อทุกกระบวนการในการบริหารงานบุคคลซึ่งมีศูนย์อำนาจรวมอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร ระบบพวกพ้องและขั้วที่เปลี่ยนแปลงจึงส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546, อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงามและอลงกรณ์ อรรคแสง, 2547)⁸ ซึ่งได้ทำการศึกษาข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงและผลการเลือกตั้งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นชุดใหม่ โดยระบุว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจและอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาคือผู้บริหารท้องถิ่นจะใช้อำนาจที่มีไปใช้ภายใต้ระบบคุณธรรมมากน้อยเพียงใดรวมไปถึงเมื่อเข้ารับตำแหน่งใหม่จะอาศัยอำนาจที่มีเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลอย่างไร โดยมักจะก่อให้เกิดการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้บริหารมักจะเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการประจำเพื่อเอาคนของตนขึ้นแทนคนของผู้บริหารคนเก่า

⁷ สมจิต อุปทอง, กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, 2553, หน้า 85-93

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. (กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2546), หน้า 17-18

ประกอบกับผลการศึกษาของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550)⁹ เรื่อง สภาพปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่และเป็นอิสระ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นย่อมส่งผลโดยตรงต่อการบริหารงานบุคคลในทุกกระบวนการตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ตลอดจนการให้ความดีความชอบด้วยเช่นกัน

4. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นนำไปสู่ประเด็นปัญหาและผลกระทบด้านการบริหารงานบุคคล เนื่องจากการตีความอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายจัดตั้งสร้างให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอิทธิพลโดยตรงและเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคล เมื่อเปลี่ยนแปลงผู้บริหารเท่ากับเปลี่ยนอำนาจการบริหารงานบุคคลไปด้วยย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทุกกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550)¹⁰ ได้นำเสนอประเด็นปัญหาการตีความเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญผิด คือ ผู้บริหารท้องถิ่นมีอิสระและอำนาจในการบริหารงานบุคคลมาก เนื่องจากตีความรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 288 ในเรื่องของการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ความ ความต้องการ คือ ความต้องการของบุคคล หมายถึง ผู้บริหาร รวมไปถึงความต้องการตัว นาย ก. หรือ นาย ข. ซึ่งตามหลักการแล้วความต้องการคือความต้องการของโครงสร้างและตำแหน่ง ส่วนระบบจะได้ นาย ก. หรือ นาย ข. เข้าสู่ตำแหน่งต้องเป็นไปตามระบบที่เป็นคุณธรรม และยังมีผลกระทบอื่นๆ ได้แก่ การเรียกรับผลประโยชน์จากบุคลากรที่อยู่ระหว่างการขอโอนย้ายและการเลื่อนระดับในตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษา เรื่อง กระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีบรรจุและแต่งตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ของยุวธิดา พลเมืองดี (2557)¹¹ ผลการศึกษาพบว่า ผู้เรียกรับผลประโยชน์ คือ ผู้บริหารท้องถิ่น มีการเรียกรับผลประโยชน์เป็นเงิน มีการจ่ายผลประโยชน์ที่ถูกเรียกรับภายหลังได้รับการบรรจุและแต่งตั้งแล้ว

5. ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหา โดยสามารถแบ่งออกเป็นรายข้อตามกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีทั้งหมด 4 ด้าน ประกอบด้วยดังนี้

5.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลัง ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้านแผนอัตรากำลังโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เนื่องจากปัจจุบันแม้จะดำเนินการในรูปของคณะกรรมการระดับอำเภอและระดับจังหวัด แต่การพิจารณายังเป็นไปตามดุลพินิจซึ่งวัดไม่ได้ที่น่าเชื่อถือ ขาดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา เช่น แผนอัตรากำลังที่ประกาศใช้ห้ามมิให้มีการปรับเปลี่ยนภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด หรือการปรับเปลี่ยนแผนอัตรากำลังสามารถกระทำได้ภายในจำนวนครั้งหรือจำนวนตำแหน่งที่กำหนด สอดคล้องกับผลการศึกษาเรื่อง แนว

⁹ อ้างอิงแล้ว, ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร: ส.เจริญการพิมพ์, 2550), หน้า 21 – 25

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21 – 25

¹¹ ยุวธิดา พลเมืองดี, การศึกษากระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีบรรจุและแต่งตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยพะเยา, 2557, หน้า 66-70

ทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวังสามสี จังหวัดอุบลราชธานี อภิญา มีมาก (2555)¹² ซึ่งได้นำเสนอว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้มีการบริหารงานโดยยึดถือความถูกต้องตามระเบียบที่กำหนด จัดทำเป็นรูปเล่มหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สามารถศึกษาระเบียบได้ตลอดเวลา

5.2 ด้านการบรรจุแต่งตั้ง ควรมีการทบทวนระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเพื่อเป็นการลดทอนอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการสรรหาบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรโดยกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลควรดำเนินการโดยส่วนกลางเพื่อให้ได้มาตรฐานและแก้ปัญหาการสรรหา บรรจุและแต่งตั้งภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับผลการศึกษา เรื่อง กระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีบรรจุและแต่งตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ของยุริดา พลเมืองดี (2557)¹³ ผลการศึกษาพบว่า ผู้เรียกรับผลประโยชน์ คือ ผู้บริหารท้องถิ่น มีการเรียกรับผลประโยชน์เป็นเงิน มีการจ่ายผลประโยชน์ที่ถูกเรียกรับภายหลังได้รับการบรรจุและแต่งตั้งแล้ว ซึ่งผลการศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวังสามสี จังหวัดอุบลราชธานี อภิญา มีมาก (2555)¹⁴ ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้ว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรควรมีคณะกรรมการกลางเป็นผู้สรรหาและคัดเลือกตามขั้นตอนกระบวนการของสำนักงานข้าราชการและพลเรือน (ก.พ.)

5.3 ด้านการกำกับกำกับการปฏิบัติงาน ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายงานภายใต้มาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีระบบกำกับกำกับการใช้อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารท้องถิ่นที่ชัดเจน เพื่อแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเกรงกลัวต่ออำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นส่งผลให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งจนไม่ได้คำนึงถึงระเบียบ หลักเกณฑ์ หน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษา สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (2550)¹⁵ ได้นำเสนอไว้ว่า การบังคับใช้กฎหมายบริหารงานบุคคลนั้นมีผลบังคับใช้แต่กับเพียงฝ่ายข้าราชการเท่านั้น ไม่ได้บังคับใช้กับฝ่ายนักการเมือง เช่น ในกรณีที่ข้าราชการใช้อำนาจมิชอบจะถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและโดนปลดออกจากตำแหน่งได้ แต่กรณีที่ผู้บริหารใช้อำนาจมิชอบกลับไม่มีการตั้ง

¹² อภิญา มีมาก, แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวังสามสี จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี. 2555, หน้า 66-74

¹³ อ้างอิงแล้ว, การศึกษากระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีบรรจุและแต่งตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยพะเยา, 2557, หน้า 66-70

¹⁴ อ้างอิงแล้ว, แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวังสามสี จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี. 2555, หน้า 66-74

¹⁵ อ้างอิงแล้ว, ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร: ส.เจริญการพิมพ์, 2550), หน้า 21 – 25

คณะกรรมการตรวจสอบหรือปลดออกจากตำแหน่ง เนื่องจากอ้างที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามหลักการปกครองตนเอง ทำให้เกิดการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม

5.4 ด้านการพัฒนาบุคลากร หน่วยงานกำกับดูแลควรกำหนดระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่นด้านการพัฒนาบุคลากรไว้อย่างชัดเจน เช่น กำหนดให้งบประมาณด้านการพัฒนาบุคลากรเป็นสัดส่วนเท่าใดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการนำงบประมาณไปดำเนินการนโยบายสาธารณะโดยไม่จัดสรรสำหรับการพัฒนาบุคลากร หรือการกำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นรวมทั้งในส่วนกลางและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดอบรมพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ผกาภรณ์ จันทรทิพย์ (2552)¹⁶ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษางานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลคือการเป็นหน่วยงานในการประสานงานในกระบวนการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะหน้าที่ในหน่วยงานธุรการให้กับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.ท.จ. และ ก.อบต.จ.) และเป็นการให้คำปรึกษาและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ จากความคิดของบุคคลภายนอกเข้าใจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระแต่จริง ๆ แล้ว โดยเฉพาะงานเกี่ยวกับด้านการบริหารงานบุคคลจะต้องอยู่ในพื้นฐานของกฎหมายที่รัฐได้มอบอำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อตกลงร่วมกันของคณะกรรมการกลางของแต่ละประเภท

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

- หน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรทบทวนกฎหมายโดยแยกอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่น ออกจากอำนาจหน้าที่การบริหารกิจการท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อลดการผูกขาดอำนาจในการบริหารงานบุคคลไว้ที่ผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การบังคับบัญชาข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของผู้บริหารท้องถิ่น ในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่น มีหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารกิจการท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

- ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การปรับแผนอัตรากำลัง เช่น แผนอัตรากำลังที่ประกาศใช้ห้าม มิให้มีการปรับเปลี่ยนภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด หรือการปรับเปลี่ยนแผนอัตรากำลังสามารถทำได้ภายในจำนวนครั้งหรือจำนวนตำแหน่งที่กำหนด เป็นต้น

¹⁶ ผกาภรณ์ จันทรทิพย์, ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษางานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, หน้า 113-117

- หน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดของผู้บริหารท้องถิ่น และกำหนดสัดส่วนการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการพัฒนาบุคลากรเพื่อการคานอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

- ควรมีการศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลจากประชากรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะจากบุคลากรของหน่วยงานที่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ได้อย่างแท้จริง

- ควรมีการศึกษาปัจจัยด้านอื่นที่ส่งผลกระทบต่อสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เช่น การศึกษาปัจจัยความไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ผลกระทบของการเปลี่ยนผ่านระบบการสรรหา บรรจุแต่งตั้งตำแหน่งประเภทอำนวยการโดยหน่วยงานส่วนกลาง เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. ออนไลน์. 2560. จากเว็บไซต์

<http://www.dla.go.th/work/abt/summarize.jsp>

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.

กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2546

ผกาภรณ์ จันทร์ทิพย์. ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษางานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552

ยุวธิดา พลเมืองดี. การศึกษากระบวนการทุจริตเรียกรับผลประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีบรรจุและแต่งตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยพะเยา, 2557

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิมพ์การพิมพ์ จำกัด, 2555

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: ส เจริญการพิมพ์, 2550

สมจิต อุปทอง. กระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, 2553

วารสารวิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2562)

อภิญญา มีมาก. แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ
ม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยราช
ภัฏอุบลราชธานี. 2555