

HSS-002

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น: กฎหมายการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ผู้มาจากที่อื่น
Local Administrative Authority: Law on Personnel Management of Local
Administrative Authorities Who Have Been Recruited by Others.

ฉัญวิทย์ คุณสมบัติ*

Tanyawit Khunsombat*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Faculty of Law, Chiang Mai University

*Corresponding author's e-mail: mrtan5401@gmail.com

บทคัดย่อ

การจัดโครงสร้างของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในส่วนข้าราชการผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันถูกข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนภูมิภาคครอบงำด้วยโครงสร้างของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้มีองค์กรการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นโดยเฉพาะในทุกระดับ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้น 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) โดยในงานศึกษานี้ ขอยกตัวอย่าง (ก.ระดับจังหวัด) กล่าวคือ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 3 คน ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 4 คน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน 4 คน จะเห็นได้ว่าข้าราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

ทิศทางของการศึกษากฎหมายการบริหารงานบุคคลในท้องถิ่นเชิงเปรียบเทียบ จากบางประเทศ รัฐบาลส่วนกลางยังเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลโดยการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล บางประการไว้ในกฎหมาย หรืออาจให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมาย โดยในงานศึกษาชิ้นนี้ ผู้เขียนต้องการศึกษาเปรียบเทียบกลุ่มประเทศที่ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมตรัฐเข้าไปแทรกแซงและมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่สำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ หรือการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารบุคคลอย่างกว้าง ๆ แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติเอง ได้แก่ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น โดยการเปรียบเทียบกับกฎหมายของไทย

ข้อเสนอจากการศึกษานี้ คือการบริหารงานบุคคลในสัดส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามามีบทบาทในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้ไม่สามารถกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การให้ข้าราชการดังกล่าวเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงละเลยความเข้าใจถึงกับบริบทในพื้นที่ งานศึกษานี้จึงเสนอว่าควรกำหนดให้เป็นโครงสร้างกรรมการโดยคนท้องถิ่นโดยตรงหรือสัดส่วนคนท้องถิ่นในคณะกรรมการควรมีมากกว่า การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นควรเป็นลักษณะที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่และโดยตรง

คำสำคัญ: กฎหมายการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น, เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ

ABSTRACT

This study aims to study the structuring of local personnel management in the civil service sector, particularly employees of local government organizations. Central and provincial bureaucrats have dominated local administrative organizations by the committee's structure. According to the Local Personnel Management Act, B.E. 2542 (1999), three committees have been established to govern and evaluate all levels of local administrative organization's employees. The first is the Local Personnel Management Standards Committee, the highest committee; the second is the Special Central Official Committee; and the third is a committee at the Provincial Local Administrative Committee. This study will use an example from the committee at the provincial level, that is, in each provincial administrative organization, there shall be a committee of provincial administrative officials consisting of the Provincial Governor, three heads of divisions at the provincial office, four representatives of the local administration, and four external specialists. So, this component plays a significant role in determining the central government's rules and actions regarding personnel management in the provincial office structure.

In terms of law study, this research will apply a comparative local personnel management law study from selected countries. The argument from Thailand presents that the central government is primarily involved in personnel management by establishing specific personnel management rules in the law. Meanwhile, the comparative study would reveal that

other countries have empowered local government officials to manage the personnel of local government bodies in the law. The study examines a comparison of countries through legislation. Regulations relating to personnel management that are important for local government organizations to follow, or broad criteria for personnel management, shall be determined by local government organizations in detail, namely France, and Japan.

This study would suggest that personnel management should be more proportional to the proportion of board holders in local personnel management, with a significant proportion of central and provincial government officials playing a role. However, the current Local Personnel Management Regulation Act B.E. 2542 (1999) does not allow for a true decentralization of power to localities. This lack of understanding of the local context is a significant oversight. Therefore, this study proposes that the structure of directors should be defined directly by local people or that the proportion of local people on the board should be more significant. This restructured component ensures that the personnel committee supports local personnel management, which is more in tune with the local context, giving the local authority the power to manage personnel fully and directly.

Keywords: local administration personnel management law, local administration authority, decentralization

บทนำ

การกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการแต่ละประเภทในประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการและการดำเนินงานภายใต้ระบบราชการ การมีคณะกรรมการข้าราชการแต่ละประเภทเกิดขึ้นเพื่อรองรับความเฉพาะเจาะจงของหน้าที่และการทำงานของข้าราชการในแต่ละสาขาอาชีพ รวมถึงการประสานงานและการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ คณะกรรมการเหล่านี้มีบทบาทหลักในด้านต่างๆ ได้แก่ ประการแรก การคัดเลือกและการบรรจุ: คณะกรรมการมีหน้าที่ในการคัดเลือกและการตัดสินใจเกี่ยวกับการบรรจุหรือแต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งต่างๆ ตามความเหมาะสมและความต้องการของหน่วยงาน ประการที่สอง การพัฒนาและการฝึกอบรม: คณะกรรมการดูแลการวางแผนและการจัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะและความสามารถของข้าราชการ ตลอดจนการส่งเสริมการเติบโตในอาชีพ ประการที่สาม การประเมินผลและการเลื่อนขั้น: คณะกรรมการมีบทบาทในการประเมินผลงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นหรือการเคลื่อนย้ายข้าราชการในสายอาชีพนั้นๆ ประการที่สี่ การกำกับดูแลและการตรวจสอบ: คณะกรรมการ

รับผิดชอบในการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ รวมถึงการดำเนินการตามมาตรฐานและข้อบังคับที่กำหนดไว้ และประการสุดท้าย การจัดการข้อร้องเรียนและความขัดแย้ง: คณะกรรมการจัดการกับข้อร้องเรียนหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานหรือระหว่างข้าราชการกับผู้อื่น

จากพื้นฐานความคิดที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการของข้าราชการแต่ละประเภท เพื่อกำหนดคุณสมบัติและควบคุมการปฏิบัติงาน รวมถึงพิจารณาข้อโต้แย้งและดำเนินการทางวินัยให้เป็นธรรม อยู่ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานข้าราชการแต่ละประเภท ช่วยให้สามารถจัดการและควบคุมการดำเนินงานและการพัฒนาข้าราชการได้อย่างเป็นระบบ เข้ากับลักษณะเฉพาะของข้าราชการประเภทนั่นเอง ดังนั้นเราจึงมีกฎหมายกำกับข้าราชการทุกประเภทเอาไว้ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เหล่านี้ สืบเกิดได้จากชื่อกฎหมายที่มักจะขึ้นต้นว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ...” ซึ่งมีทั้งสิ้นประมาณ 18 ประเภท โดยที่ประเภทสุดท้ายกำหนดเป็นปลายเปิดไว้ว่า เป็นพนักงานของรัฐอื่น ๆ เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชนและองค์กรของรัฐอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ รวมถึงลูกจ้างประจำ ทั้งหมดนี้โดยมากเป็นข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มีลำดับขั้นของการบังคับบัญชา

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการโดยทั่วไปของประเทศไทย จะพบว่ามีองค์ประกอบจากหน่วยงานกลางที่จะเข้าไปอยู่ในโครงสร้างของกรมการแทบจะทุกชุด ซึ่งประกอบไปด้วยสำนักงานข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) สำนักงานประมาณ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง ซึ่งเข้ามาเป็นขาประจำในการบริหารจัดการโครงสร้างของรัฐ เพื่อคุม “คน เงิน และของ” หน่วยงานเหล่านี้เป็นหัวใจหลักของภาครัฐ จากฐานคิดในเรื่องกรอบกำลังคน ทิศทางของการพัฒนา กรอบของงบประมาณ นอกเหนือจาก “ขาประจำ” ที่จำเป็นเหล่านี้แล้ว โครงสร้างของกรมการบริหารบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทมักจะประกอบไปด้วยข้าราชการประเภทนั้นผู้มีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญที่เข้าใจลักษณะเฉพาะของการทำงาน เช่น ครู ตุลาการ อัยการ ซึ่งก็เป็นที่เข้าใจได้ว่ากรมการบริหารข้าราชการประเภทนั้น มีความรู้ความเข้าใจที่สมควรเข้ามาอยู่ในโครงสร้างของกรมการ

ที่กล่าวมานี้ ยกเว้นสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่ควรมีกรมการที่มาจากราชการส่วนท้องถิ่น แต่กลับมีโครงสร้างมาจากข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพิ่มขึ้นมา นอกเหนือจาก “ขาประจำ” จากหน่วยงานกลางแล้ว ทำให้สัดส่วนของตัวแทนที่มาจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง กลายเป็นสัดส่วนข้างน้อยในกรมการบริหารงานบุคคล เมื่อเป็นเช่นนี้จะทำให้การบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ได้อย่างเข้าใจต่อประเด็นของท้องถิ่นได้อย่างไร

โครงสร้างกรมการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญกับหลักการเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาผ่านคณะกรรมการ

บริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น กลับยังคงอยู่ภายใต้ร่มเงาของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเหนียวแน่น ย้อนแย้งกับความพยายามที่จะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการพยายามให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งสภาและผู้บริหาร และความพยายามในการส่งเสริมการบริหารจัดการงบประมาณ

การจัดโครงสร้างของกรรมการบริหารข้าราชการท้องถิ่นไม่เป็นไปตามหลักการพื้นฐานอย่างน้อยสองประการสำคัญ คือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับพื้นที่ ดังจะอธิบายที่ละประเด็นต่อไปนี้

ความเป็นอิสระ - เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับข้าราชการประเภทอื่น ที่มีความพยายามยืนยันความเป็นอิสระจากรัฐส่วนกลางทั่วไป เช่น ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการตุลาการนั้น จากความคิดพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ ที่มีการกำหนดฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ นับแต่เดิมมา มีการแยกฝ่ายตุลาการออกไปเพื่อความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตุลาการ รวมไปถึงมีการแยกอัยการและตำรวจออกมา เพื่อความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม การพยายามที่จะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ

ความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับพื้นที่ - เมื่อเปรียบเทียบกับความผูกพันกับพื้นที่ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ ยกตัวอย่างของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งในสภาท้องถิ่นทั้งหลาย จะต้องมีความเชื่อมโยงกับท้องถิ่นที่ตนประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อจะได้เข้าใจถึงปัญหาและบริบทของสภาพพื้นที่ เช่น ในมาตรา 97 (4) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น เกิดในจังหวัดนั้น หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือเคยศึกษาอยู่ในสถานศึกษา หรือเคยรับราชการในจังหวัดนั้น เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี (หรือห้าปีการศึกษา) อีกตัวอย่างหนึ่งคือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ที่มาตรา 49 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัคร เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการประเภทอื่น จึงทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นแตกต่างและมีลักษณะเฉพาะ แยกออกจากข้าราชการทั่วไป ที่มีพื้นฐานจากการเป็นข้าราชการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจะใช้หลักการที่แตกต่างกันได้แก่ การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ

ภายใต้หลักการของการรวมอำนาจ (Centralization) หรือการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การส่งผู้ปฏิบัติงานจากส่วนกลาง หรือจากภูมิภาคอื่น มาประจำการ ปฏิบัติหน้าที่ยังพื้นที่ในท้องถิ่นนั้น อาจไม่จำเป็นต้องยึดโยงกับคนในพื้นที่ หรือมีความผูกพันกับพื้นที่เท่าใดนัก แต่สำหรับพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (Decentralization) การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้นการยึดโยงกับพื้นที่ของผู้ปฏิบัติงาน ข้าราชการของส่วนท้องถิ่นจึงควรมีความยึดโยงกับพื้นที่ดังเช่นผู้สมัครรับเลือกตั้ง

งานวิจัยชิ้นนี้ มุ่งเน้นที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการ แม้จะไม่ใช่ฝ่ายการเมืองผู้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นก็ตาม แต่ภายใต้กรอบคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ อย่างน้อยควรมีข้อยึดโยงกับบริบทของชุมชน เข้าใจพื้นฐานของคนท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละที่ก็มีความแตกต่างหลากหลาย หากเราสามารถให้อิสระอย่างเต็มที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีคนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงานในบ้านเกิดของตนเอง เป็นผู้รู้ถึงความต้องการของชุมชน รู้ถึงลักษณะธรรมชาติของแต่ละชุมชนนั้น ภายใต้ข้อสันนิษฐานที่ว่าคนเราก็ออมหวงแผ่นดินที่อยู่และต้องการพัฒนาบ้านของตนเองให้ดี เป็นกรอบคิดหลัก

เมื่อพิจารณาจากจำนวนข้าราชการพลเรือนทั้งหมดที่มี 1,775,812 คน (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2565) ในจำนวนนี้ จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญ 423,508 คน จำนวนครู 421,933 คน จำนวนทหาร 400,947 คน จำนวนตำรวจ 218,762 เมื่อเทียบกับข้าราชการในส่วนท้องถิ่น จำนวนรวมกันเป็น 262,090 คน โดยจำแนกเป็นประเภทดังตารางด้านล่างนี้

ตารางที่ 1 จำนวนข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ประเภท	รวมทั้งหมด (คน)
พนักงานส่วนตำบล	82,995
พนักงานเทศบาล	71,013
ครูส่วนท้องถิ่น	55,741
กรุงเทพมหานคร	34,113
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	18,228
รวม	262,090

ที่มา: สำนักงานข้าราชการพลเรือน (2565)

ระบบบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นนับเป็นการบริหารงานบุคคลของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐในระดับที่ใกล้ชิดตัวของประชาชนทั้งในมิติของพื้นที่และมิติของประเด็นที่เข้าถึงความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างทันท่วงที จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทั้งในระดับจังหวัด เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจนถึงระดับตำบล เช่น เทศบาล งานที่ศึกษาถึงการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นมีประเด็นที่ตั้งข้อถกเถียงที่สะท้อนถึงปัญหาเกี่ยวกับการได้มาตรฐานของระบบการจัดการ ความรู้ความสามารถ รวมไปถึงเกียรติภูมิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มักถูกมองว่าด้อยกว่าข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป อีกทั้งยังจำกัดด้วยความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ที่อาจต้องถูกโยกย้ายไปอยู่ในพื้นที่อื่นที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีโอกาสได้พัฒนาทักษะในเชิงปริมาณของงาน มีข้อเคลือบแคลงสงสัยทั้งในความก้าวหน้าของการเป็นข้าราชการ

ส่วนท้องถิ่น ความโปร่งใสในการทำงาน การมีอิทธิพลครอบงำจากนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงความไว้วางใจต่อข้าราชการส่วนท้องถิ่น ความรู้ความสามารถของข้าราชการส่วนท้องถิ่น การโอนย้ายครูไปอยู่ในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการต่อต้านจากครูทั่วประเทศ การที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตั้งความเห็นหลายประการในการใช้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ทั้งหมดนี้ยังมีพักต้องพูดถึงความล่าช้าในการโอนภารกิจและการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การวิพากษ์วิจารณ์ว่าภารกิจมีแต่งบประมาณไม่มา ล้วนแล้วแต่เป็นคำถามถึงอนาคตของการจัดการและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากปัญหาในการบริหารจัดการข้าราชการท้องถิ่นโดยรวมที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยนี้มุ่งจะศึกษาถึงคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น ที่ในปัจจุบันมีกฎหมายอันเป็นแม่บทหลักคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งคำถามในเชิงหลักการพื้นฐาน ตามแนวคิดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และหลักความเป็นอิสระของการบริหารจัดการบุคลากร ว่าการมีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นควรมีสัดส่วนจากท้องถิ่นนั้น ที่จะส่งผลทำให้เกิดความเชื่อมโยงและผูกพันกับความต้องการของท้องถิ่น บริบทและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น มากกว่าการยึดโยงกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้นในงานศึกษานี้จึงมุ่งจะหาคำอธิบายถึงที่มาและโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในสังคมที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการจัดการท้องถิ่น ว่าในสังคมเช่นนั้นจะมีโครงสร้างและสัดส่วนของคณะกรรมการบริหารบุคคลที่เชื่อมโยงกับท้องถิ่นอย่างมีนัยยะสำคัญ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทและหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีคณะกรรมการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้ามาครอบงำการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาปรับใช้กับบริบทในประเทศไทย
3. วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีคณะกรรมการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้ามาครอบงำการตัดสินใจเพื่อผลักดันให้มีการตรากฎหมายหรือแก้ไข ให้มีความสอดคล้องกับบริบทคนท้องถิ่นโดยตรงอย่างแท้จริง

สมมติฐานการวิจัย

การมีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในสัดส่วนที่มากกว่าตัวแทนจากราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้ขัดกับหลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระ จึงไม่สามารถทำให้การบริหารงานบุคคลสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบคิดที่งานศึกษานี้นำมาปรับใช้ เพื่อเป็นแนวทางในการคิดและวิเคราะห์ที่มีอยู่สองกลุ่มด้วยกัน กลุ่มแรกคือหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ หลักความเป็นอิสระ และหลักการกำกับดูแล และกลุ่มที่สองคือหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การมีคณะกรรมการมาตรฐานกลาง เพื่อกำหนดโครงสร้าง และการจัดระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น

หลักการพื้นฐานที่นำมาเป็นข้อพิจารณาในการบริหารงานบุคคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ในด้านหนึ่งต้องสร้างระบบให้มีความสอดคล้องกันในทุกพื้นที่ เพื่อความเป็นเอกภาพ เป็นแบบแผน และได้มาตรฐาน จึงต้องมีการกำหนดให้องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่สร้างกลไกนี้ขึ้นมา

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร เพื่อค้นหาหลักการพื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดโครงสร้างทางกฎหมายในการออกแบบคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสังคมที่ผู้วิจัยคัดเลือกมาจากการยอมรับในระดับมาตรฐานสากล ว่าเป็นรูปแบบที่ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งในการเป็นต้นแบบของการกำหนดโครงสร้างในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกมานำเสนอในที่นี้อยู่ 2 ประเทศคือ ฝรั่งเศส ในฐานะที่เป็นต้นแบบในกฎหมายปกครองส่วนภูมิภาคของไทย และประเทศญี่ปุ่น ในฐานะที่เป็นที่ยอมรับในการให้ความสำคัญกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปผลการวิจัย

ในเนื้อหาของการศึกษาแบ่งได้เป็นสามส่วน คือ การบริหารงานบุคคลของประเทศไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ตามลำดับต่อไปนี้

การบริหารจัดการข้าราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ปัจจุบันเป็นการกำหนดกรอบภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการจำแนกเป็นการบริหารบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดในหมวดที่ 1 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) แต่ละจังหวัดมีกรรมการนี้ 1 ชุด และกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในระดับชาติอีก 1 ชุด

หมวดที่ 2 เป็นการบริหารงานบุคคลในเทศบาล กำหนดให้มีคณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.) 1 ชุดในแต่ละจังหวัด เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งในจังหวัดนั้น และกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ในระดับชาติอีก 1 ชุด และในหมวดที่ 3 เป็นการบริหารงานบุคคลใน

องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) 1 ชุด เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับทุกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนั้น รวมถึงให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ในระดับชาติอีก 1 ชุด

สำหรับเขตการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในกฎหมายไทยได้ตรากฎหมายเฉพาะออกมาสำหรับกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ในพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้ ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 4 กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และหมวดที่ 5 กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา 1 ชุด เพื่อดำเนินการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา

นอกจากนี้ในหมวด 7 ของพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหมวดสุดท้ายก่อนที่จะเป็นบทเฉพาะกาล ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ครอบคลุม ดูแลการบริหารงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ

โดยสรุปทั้งสิ้นในประเทศไทย จะมีคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่นอยู่ 3 ระดับ คือ ระดับชาติ คณะกรรมการหลักที่เป็นชุดที่จะกำหนดกรอบมาตรฐานกลาง - คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ระดับที่สองคือคณะกรรมการกลางระดับชาติในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) รวมถึงคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) และในระดับที่สามที่ในแต่ละจังหวัดจะมีกรรมการ 1 ชุดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท คือ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ดังแสดงในแผนภาพต่อไปนี้

คณะกรรมการ ในส่วนกลาง	คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)				
	คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.)		คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)		คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด)
คณะกรรมการ ในจังหวัด	คณะกรรมการ ข้าราชการ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (ก.จ.) แต่ละจังหวัดมี ก.จ. 1 ชุด	คณะกรรมการ เทศบาล (ก.ท.) แต่ละจังหวัดมี ก.ท. 1 ชุด	คณะกรรมการ พนักงานส่วน ตำบล (ก.อบต.) แต่ละจังหวัดมี ก. อบต. 1 ชุด	คณะกรรมการ ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร (ก.ก.) 1 ชุด	คณะกรรมการ พนักงานเมือง พัทยา (ก.เมืองพัทยา) 1 ชุด

ตารางที่ 2 คณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น ในระดับชาติและระดับจังหวัด

ที่มา: พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

โครงสร้างของคณะกรรมการในทุกระดับจะประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ตัวแทนจากส่วนราชการ ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสัดส่วนเท่ากันทั้งสามกลุ่มนี้ ซึ่งจะอยู่ในคณะกรรมการในแต่ละชุด ดังที่แสดงในตารางต่อไปนี้

คณะกรรมการ	ตัวแทนจากส่วนราชการ	ตัวแทนจาก อปท.	ตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ
คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) 16 คน	กรรมการโดยตำแหน่ง 6 คน	ผู้แทนจากข้าราชการส่วนท้องถิ่น 5 คน	ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน
คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) 18 คน	รัฐมนตรีมหาดไทย (ประธาน) ตัวแทนจากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง 5 คน	ผู้แทน อบจ. 6 คน (เลือกจากนายก อบจ. 3 คน และเลือกจากปลัด อบจ. 3 คน)	ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน
คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) 18 คน	รัฐมนตรีมหาดไทย (ประธาน) ตัวแทนจากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง 5 คน	ผู้แทนจากเทศบาล 6 คน - ตัวแทนจากนายกเทศมนตรีเลือกกันมา 3 คน - ตัวแทนจากปลัดเทศบาลเลือกกันมา 3 คน	ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน
คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) 18 คน	รัฐมนตรีมหาดไทย (ประธาน) ตัวแทนจากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง 5 คน	ผู้แทนจาก อบต. 6 คน - ตัวแทนจากประธานกรรมการบริหาร อบต.เลือกกันมา 3 คน - ตัวแทนจากปลัด อบต.เลือกกันมา 3 คน	ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน

คณะกรรมการข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) 12 คน	ผู้ว่าราชการจังหวัด (ประธาน) หัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัดซึ่งผู้ว่าฯเป็นผู้กำหนด 3 คน	ผู้แทนจาก อบจ. ได้แก่ -นายก อบจ. -สมาชิก อบจ. ที่สภา อบจ. คัดเลือกมา 1 คน -ปลัด อบจ. -ผู้แทนข้าราชการอบจ. เลือก กันเอง 1 คน	ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน
คณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.) 18 คน	ผู้ว่าราชการจังหวัด (ประธาน) หัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัดซึ่งผู้ว่าฯเป็นผู้กำหนด 6 คน	ผู้แทนจากเทศบาล 6 คน ได้แก่ -ตัวแทนจากประธานสภา เทศบาล เลือกกันเอง 2 คน -ตัวแทนจากนายกเทศมนตรี เลือกกันเอง 2 คน -ตัวแทนจากปลัดเทศบาลเลือก กันเอง 2 คน	ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน
คณะกรรมการพนักงานส่วน ตำบล (ก.อบต.) 27 คน	ผู้ว่าราชการจังหวัด (ประธาน) หัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัดซึ่งผู้ว่าฯเป็นผู้กำหนด 8 คน	ผู้แทนจาก อบต. 9 คน ได้แก่ - ตัวแทนจากประธานสภา อบต. เลือกกันมา 3 คน -ตัวแทนจากนายก อบต.เลือก กันมา 3 คน -ตัวแทนจากปลัด อบต.เลือกกัน มา 3 คน	ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน
คณะกรรมการข้าราชการ กรุงเทพมหานคร (ก.ก.) 15 คน	รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย (ประธาน) กรรมการโดยตำแหน่ง 4 คน	-ผู้ว่า กทม. -ปลัด กทม. -ตัวแทนจากข้าราชการสามัญ เลือกกันมา 2 คน -ตัวแทนจากข้าราชการครู กทม. เลือกกัน 1 คน	ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน
คณะกรรมการพนักงานเมือง พัทยา (ก.เมืองพัทยา) 12 คน	ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี (ประธาน) -นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วน ราชการในจังหวัด 3 คนที่ผู้ว่าฯ แต่งตั้ง	-นายกเมืองพัทยา -สมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งสภา คัดเลือกมา 1 คน -ปลัดเมืองพัทยา -ตัวแทนจากพนักงานเมืองพัทยา เลือกกันมา 1 คน	ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน

ตารางที่ 3 โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการท้องถิ่น ในระดับชาติและระดับจังหวัด

ที่มา: พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอาจพบปัญหาและความท้าทายหลายด้าน ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความเป็นมืออาชีพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารอาจประสบปัญหาเรื่องความไม่เป็นอิสระ เนื่องจากสมาชิกในคณะกรรมการอาจมีการแต่งตั้งจากหน่วยงานรัฐหรือพรรคการเมืองซึ่งอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความเชื่อมโยงทางการเมืองที่ส่งผลต่อการตัดสินใจ รวมถึงการตรวจสอบและการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีปัญหาเนื่องจากขาดเครื่องมือหรือกลไกที่ชัดเจนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ทำให้ยากที่จะวัดประสิทธิผลอย่างแท้จริง ประการต่อมาคือการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารจากรัฐบาลส่วนกลางที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและบ่อยครั้งอาจทำให้คณะกรรมการยากที่จะติดตามและปรับปรุงมาตรฐานให้เข้ากับนโยบายใหม่อย่างทันทั่วทั้งพื้นที่ที่จะเชื่อมโยงกับความต้องการของท้องถิ่นโดยตรง

ในการศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีอิทธิพลทางความคิด ในการออกแบบโครงสร้างในการจัดองค์กรภาครัฐ และต้นแบบสำหรับกฎหมายปกครองของไทยอย่างสำคัญ ในงานวิจัยเรื่องนี้เน้นไปที่การบริหารงานบุคคลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส จากการจัดโครงสร้างทางปกครองในฝรั่งเศสที่มี 3 ระดับเรียงจากใหญ่ไปเล็ก คือ แคว้น (*Régions*) จังหวัด (*Départements*) และเทศบาล (*Communes*) ในทุกระดับมีสภาท้องถิ่น และองค์กรบริหาร และมีคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลสำหรับทุกระดับ

การจำแนกบุคคลากรภาครัฐในฝรั่งเศส มีบุคลากรมหาชนของส่วนกลาง บุคลากรมหาชนของส่วนท้องถิ่น และบุคลากรมหาชนด้านสาธารณสุข ในส่วนเฉพาะของท้องถิ่น บุคลากรมหาชนของส่วนท้องถิ่นอาจจัดกลุ่มได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ บุคลากรมหาชนส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นข้าราชการ บุคลากรท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นลูกจ้างประจำ และบุคลากรท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นลูกจ้างชั่วคราว (ตระกูล มีชัย, 2561)

กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่จัดการเกี่ยวกับบุคลากรท้องถิ่นที่สร้างระบบบุคลากรมหาชนส่วนท้องถิ่น (*Fonctionnaires Territoriaux*) ภายใต้กฎหมายลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984 กำหนดให้การบริหารจัดการบุคลากรส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายสองฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของบุคลากรมหาชน (กฎหมายลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1983) และกฎหมายว่าด้วยสถานะของบุคลากรมหาชนส่วนท้องถิ่น (กฎหมายลงวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1984) และปัจจุบันมีการจัดตั้งศูนย์แห่งชาติว่าด้วยบุคลากรมหาชนส่วนท้องถิ่น (*Centre National de la Fonction Publique Territoriale - CNFPT*) เพื่อทำการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นบุคลากรมหาชนส่วนท้องถิ่น และฝึกอบรมสำหรับทักษะในการทำงาน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544) ทั้งนี้ มีการจัดการบริหารเมืองปารีสในลักษณะของเขตจัดการพิเศษ "เมืองปารีส" (*Ville de Paris*)

ในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่งานวิจัยนี้นำมาศึกษาเปรียบเทียบกับอีกแห่งหนึ่งคือ การบริหารจัดการบุคลากรส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งนับเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจ ที่ให้ความสำคัญอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947 เป็นต้นมา รูปแบบของการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีการแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และ เทศบาล (Municipal) แต่อย่างไรก็ดี เทศบาลต่างมีอำนาจอิสระในตัวเอง ไม่ได้อยู่ภายใต้การปกครองของจังหวัด นอกจากนี้ยังมีเขตปกครองพิเศษ เช่น เขตพิเศษกรุงโตเกียว Tokyo-to's Wards ที่เป็นเมืองหลวงของประเทศอีกด้วย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2563)

การบริหารจัดการบุคลากรส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน หรือข้าราชการประจำของญี่ปุ่นนั้นมีการออกกฎหมายเฉพาะ Local Public Service Law 1950 ซึ่งแยกการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นออกจากข้าราชการส่วนกลาง มีการกำหนดเกี่ยวกับการคัดเลือก การจำแนกตำแหน่ง และการเลื่อนตำแหน่งไว้โดยเฉพาะ รวมถึงการฝึกอบรม เพิ่มพูนทักษะในการทำงาน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546) มีการจัดตั้งองค์กรกลางในรูปของคณะกรรมการเพื่อบริหารจัดการด้านบุคลากรของท้องถิ่นโดยตรงทั้งในระดับจังหวัด และระดับเทศบาล

สถานะของการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น จะปฏิบัติงานอยู่ ณ ท้องที่แห่งนั้นจนถึงเกษียณอายุราชการ ดังนั้นการทำหน้าที่จะผูกพันอยู่กับท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีลักษณะเสริมเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง มีการแก้จุดนี้โดยการสร้างระบบการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในช่วงระยะเวลาที่มีความต้องการ เช่น ช่วงเวลา 3 ปี รวมถึงในทางกลับกัน หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถอาจได้รับการร้องขอจากส่วนกลางให้ไปช่วยปฏิบัติงานอยู่ ณ หน่วยงานที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านนั้น ในช่วงระยะเวลาหนึ่งได้ นับเป็นการเรียนรู้และเพิ่มพูนประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานได้อีกทางหนึ่ง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2563)

อภิปรายผลการวิจัย

การเปรียบเทียบคณะกรรมการบริหารงานข้าราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น มีความแตกต่างกันในหลายด้าน ดังนี้:

1. ไทย (ประเทศไทย)

โครงสร้างและการจัดการ:

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วยสมาชิกจากหลายภาคส่วน รวมถึงผู้แทนจากภาครัฐและผู้เชี่ยวชาญ

มีหน้าที่ในการจัดการและพัฒนาบุคลากร เช่น การสรรหา การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม และการประเมินผล

การสรรหาและการคัดเลือก:

มีระบบการสอบแข่งขันและการคัดเลือกตามมาตรฐานที่กำหนด
การคัดเลือกบุคลากรขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์

การฝึกอบรมและพัฒนา:

มีการจัดอบรมและพัฒนาบุคลากรทั้งภายในและภายนอกองค์กร
มีการส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง

2. ฝรั่งเศส

โครงสร้างและการจัดการ:

คณะกรรมการบริหารงานข้าราชการส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสมีการจัดการที่กระจายอำนาจและมีความเป็นระบบ ประกอบด้วยคณะกรรมการระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดนโยบายและการบริหารงานบุคคล

การสรรหาและการคัดเลือก:

มีการสอบแข่งขันระดับชาติและระดับท้องถิ่น
การคัดเลือกบุคลากรมีความเข้มงวดและโปร่งใส

การฝึกอบรมและพัฒนา:

มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการพัฒนาทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

3. ญี่ปุ่น

โครงสร้างและการจัดการ:

คณะกรรมการบริหารงานข้าราชการส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นมีระบบที่เข้มงวดและมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ประกอบด้วยคณะกรรมการจากหลายภาคส่วน รวมถึงผู้แทนจากหน่วยงานท้องถิ่นและผู้เชี่ยวชาญ

การสรรหาและการคัดเลือก:

การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรมีการจัดสอบแข่งขันอย่างเป็นระบบ
การคัดเลือกขึ้นอยู่กับความสามารถและความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน

การฝึกอบรมและพัฒนา:

มีการจัดฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

มีการส่งเสริมการศึกษาและการพัฒนาทักษะผ่านโปรแกรมฝึกอบรมต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ
การเปรียบเทียบ

โครงสร้างและการจัดการ: ทั้งสามประเทศมีคณะกรรมการที่ทำงานร่วมกันจากหลายภาคส่วน โดยมีความแตกต่างในด้านการกระจายอำนาจและความเข้มงวดของการบริหารจัดการ

การสรรหาและการคัดเลือก: ทั้งสามประเทศมีระบบการสอบแข่งขันและการคัดเลือกบุคลากรที่โปร่งใสและเข้มงวด

การฝึกอบรมและพัฒนา: ทั้งสามประเทศให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรมีทักษะและความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

โดยสรุป แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีระบบและวิธีการที่แตกต่างกัน แต่ทั้งหมดมีเป้าหมายเดียวกันคือการพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถและมีประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อบริการประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งของประเทศไทย ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น แสดงให้เห็นโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารจากพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอรูปแบบของการเทียบเคียงจากประเทศญี่ปุ่นที่จะมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาแยกต่างหาก เป็นส่วนท้องถิ่นโดยตรง การจัดระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ โดยคณะกรรมการของส่วนท้องถิ่นนั่นเอง จะทำให้มีความเป็นอิสระและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้โดยตรง

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). *ข้อควรรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ณัฐินี เฟื่องฟูพานิชย์. (2563). *การสูญเสียข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้กับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค*. [วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ตระกูล มีชัย. (2561). *ปัญหาและแนวทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ....)*. สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนาวุฒิ คำศรีสุข. (2565). *การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก*. [วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทาง การปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*.
วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. สถาบันนโยบายศึกษา.
- ยศธร ทวีพล. (2567). การจัดการปกครองในบริบทโลก. *วารสารวิชาการและวิจัย มหาวิทยาลัยภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ*. 14(1), 325 – 339.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย: หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 4 เรื่อง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). สถาบัน
พระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2563). *การปกครองท้องถิ่น: มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร
สหรัฐอเมริกา และไทย*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. (2565). *กำลังคนภาครัฐ 2565*. สำนักงานข้าราชการพลเรือน.
<https://www2.ocsc.go.th/download/2565/กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน-2565>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. สำนักพิมพ์เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- สมภาพ สอนวงษ์. (2562). *คณะกรรมการทางปกครองขององค์กรส่วนท้องถิ่น*. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.