

## บทบาทภาครัฐกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น \*

รศ.ดร.สมถิต เลิศไพฑูริย์\*\*

### 1. แนวคิดเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส จะพบว่า การบริหารงานบุคคลโดยส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด ให้แต่ละท้องถิ่นทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลไม่ว่าท้องถิ่นนั้นจะขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กก็ตาม โดยให้ท้องถิ่นตัดสินใจในการรับสมัครคนเอาคนออก หรือเอาคนเข้า ขึ้นอยู่กับท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่เถียงกันมากในปัจจุบันว่า ถึงเวลาหรือยังที่ท้องถิ่นในประเทศไทยมีอิสระในการบริหารงานบุคคลอย่างเต็มที่ คนที่ยืนยันแนวคิดแบบนี้ค่อนข้างมากคือ อาจารย์จรัส สุวรรณมาลา มีความเห็นว่า ควรจะให้ท้องถิ่นบริหารงานบุคคลได้ด้วยตัวเองทั้งหมด ผมเองยังมีความเห็นที่แตกต่างค่อนข้างมากและเป็นที่มาของการร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน การบริหารงานบุคคลต้องปล่อยให้ท้องถิ่นบริหารด้วยตัวเอง

การให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ใหญ่ๆ คือ

รูปแบบที่ 1 แต่ละท้องถิ่นเป็นอิสระต่อกันอย่างแท้จริง เช่น รูปแบบของประเทศญี่ปุ่น และอังกฤษ ให้แต่ละท้องถิ่นบริหารงานบุคคลของตัวเองโดยอิสระ รัฐบาลมีหน้าที่เพียงกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล

รูปแบบที่ 2 ในประเทศที่มีท้องถิ่นจำนวนมาก และส่วนใหญ่เป็นท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น ประเทศฝรั่งเศส การให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริงจะเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและมีปัญหามาก จึงใช้ระบบการสร้างองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า ศูนย์ด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อเกิดความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นขึ้น โดยมีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งคัดเลือกมาจากผู้แทนฝ่ายท้องถิ่น ศูนย์นี้มีหน้าที่หลายอย่าง เช่นรับสมัครคนให้ท้องถิ่นทั่วประเทศแล้วจะจัดส่งคนไปตามที่ต่างๆ แทนที่แต่ละท้องถิ่นจะเป็นคนจัดการด้วยตัวเอง มีศูนย์ฝึกอบรมท้องถิ่นเองทั่วประเทศ ไม่ใช่อุปกรณ์กระทรวงมหาดไทย ศูนย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมี

\* สรุปรายงานการบรรยายพิเศษ เรื่อง บทบาทภาครัฐกับความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2545 ณ ห้องประชุม 2 ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย

\*\* คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถานะเป็นองค์การมหาชน เพราะฉะนั้นถ้าพูดถึงเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สรุปร่างๆ คือ ประเทศที่เจริญแล้วใช้วิธีการให้ท้องถิ่นบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง รัฐบาลมีหน้าที่เพียงกำหนดกฎเกณฑ์ว่า ท้องถิ่นควรรับคนได้แค่ไหน อย่างไรบ้าง แต่รัฐบาลไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ถ้าเป็นประเทศไทย กระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจไปบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีอำนาจเพียงออกกฎเกณฑ์หลักๆ ว่าเรื่องอะไรบ้างที่ท้องถิ่นต้องทำ คุณสมบัติของคนที่จะเข้ามาเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอะไรบ้าง ซึ่งองค์การแบบนี้ในประเทศไทยไม่มี ในกฎหมายท้องถิ่นของประเทศไทยเขียนอย่างเดียว คือ สหการ สหการของเมืองไทยมีขึ้นเพื่อจัดกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะในการให้บริการประชาชน ปี 2542 มี พ.ร.บ.องค์การมหาชน กำหนดให้รัฐบาลเป็นคนตั้งองค์การมหาชนได้เท่านั้น ไม่ให้ท้องถิ่นตั้งองค์การมหาชน แต่ต้นแบบขององค์การมหาชนที่เป็นต้นร่างของประเทศไทย คือ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการตั้งองค์การมหาชนได้ 2 ประเภท คือ 1) องค์การมหาชนของรัฐบาล และ 2) องค์การมหาชนของท้องถิ่น

ในขณะที่เดียวกัน ระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นหลายประเทศเป็นระบบบริหารงานบุคคลเดียวกัน คือ เป็นข้าราชการท้องถิ่น เช่น ในประเทศฝรั่งเศส มีข้าราชการอยู่ 3 ประเภท คือ 1) ข้าราชการของรัฐ 2) ข้าราชการท้องถิ่น 3) ข้าราชการโรงพยาบาล ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเทียบเท่ากับข้าราชการของรัฐอยู่ในระดับเดียวกัน ปัจจุบันฝรั่งเศสมีข้าราชการท้องถิ่นประมาณล้านกว่า

คน ข้าราชการของรัฐไม่มีกี่แสนคน

กล่าวโดยสรุป ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล แล้วให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง หรือในบางประเทศจะใช้การสร้างศูนย์ในการบริหารงานบุคคลขึ้น นอกจากนี้ก็ยังมีระบบการจัดการที่ท้องถิ่นทุกประเภทอยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลเดียวกัน

## 2. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคล 2 มาตราใหญ่ ๆ คือ มาตรา 284 และมาตรา 288 ในส่วนของมาตรา 288 ร่างขึ้นบนพื้นฐานของปัญหาการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นก่อนปี 2540 ซึ่งมี 2 ปัญหาใหญ่ คือ

**ปัญหาแรก** ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีองค์การกลางการบริหารงานบุคคลหลายองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กข.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (กท.) และคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (กสภ.) โดยองค์ประกอบขององค์การกลางบริหารงานบุคคลแต่ละประเภท จะประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐเกือบทั้งหมด ซึ่งโดยหลักการองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานประเภทใด ก็ควรจะต้องประกอบด้วยผู้แทนจากข้าราชการหรือพนักงาน

ประเภทนั้น เพราะถือว่าคนหน่วยงานนั้นจะเข้าใจปัญหาของตนได้ดี แต่บนพื้นฐานก่อนปี 2540 คนของท้องถิ่นมีน้อยมากหรือบางคณะกรรมการเป็นคนของรัฐบาลทั้งหมด ไม่มีคนของท้องถิ่นเลย

**ปัญหาที่ 2** การแยกองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นออกจากกันอย่างเด็ดขาด ปัญหาคือ ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่เติบโต เช่น ทำงานอยู่อบจ. ก้าวหน้าได้ถึงระดับ 9 เทศบาล ได้ถึงระดับ 10 อบต. โตได้แค่ระดับ 6 ระบบแบบนี้ไม่เกื้อหนุนให้ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า ซึ่งอาจารย์ธนินดี เศรษฐบุตร ได้เสนอแนวคิดในการแก้ไขว่า น่าจะใช้ระบบรวมองค์กรกลางบริหารงานบุคคลทุกประเภทเข้าด้วยกัน และให้มีการโอนย้ายระหว่างท้องถิ่นได้

จากปัญหาทั้ง 2 ประการ จึงได้นำมาเป็นแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีจุดเน้นดังนี้

1. ทำอย่างไรให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นที่มาขององค์ประกอบลักษณะไตรภาคีของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือ มีคนของรัฐบาล 1 ส่วน มีท้องถิ่น 1 ส่วน ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ส่วน

2. ต้องการให้เกิดการหมุนเวียนถ่ายเทระหว่างท้องถิ่น ให้ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเทียบเท่า ก.พ. มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกประเภทอยู่ภายใต้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน

คือ ก.อ. จะทำให้คนที่ทำงานท้องถิ่นมีช่องทางของตัวเองที่จะขึ้นไปได้ในระดับสูงๆ เหมือนระบบราชการทั่วไป และช่วยให้คนที่มีความรู้ความสามารถ ยอยากเข้ามาทำงานให้ท้องถิ่น

### **3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ปัญหาและแนวทางแก้ไข)**

จุดมุ่งหมายของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 และมาตรา 288 มีหลักการเดียวกันคือ ต้องการให้ท้องถิ่นมีอิสระ และความเป็นอิสระของท้องถิ่น จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่ปัจจุบันเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ต้องการให้มืองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงระดับเดียว ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มืองค์กรกลางบริหารงานบุคคลท้องถิ่นถึง 3 ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.อ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) ใน 3 คณะกรรมการนั้น อำนาจจะไปอยู่ที่ ก.จังหวัด ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารงานบุคคล เดิมทีการโยกย้ายระหว่างเทศบาล โยกย้ายได้ง่าย เคียวนี้อยากกว่าเดิม ถ้าจะโยกย้ายไปไหนจะต้องได้รับความเห็นชอบทั้งสองฝ่าย

**แนวทางการแก้ไข** คือ ให้มืองค์กร

กลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงระดับเดียว คือสร้าง ก.ด. เป็น ก.กลางขึ้นทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แล้วให้มี คณะอนุกรรมการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นระบบที่มีเอกภาพ คิดว่า 1) จะแก้ปัญหาท้องถิ่นปัจจุบันได้ คนที่อยู่ในท้องถิ่นจะมีศักดิ์ศรีมองเห็นสายทางความก้าวหน้า มีกำลังใจในการปฏิบัติงาน 2) คนที่อยู่นอกกระบวนการก็อยากจะทำมาทำงาน และมีเรื่องที่จะแก้ไข 2 เรื่อง คือ 1) เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.ด. กฎหมายบอกว่าองค์ประกอบเป็นไตรภาคี มีฝ่ายรัฐบาล 1 ส่วน ฝ่ายท้องถิ่น 1 ส่วน และผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ส่วนกฎหมายไป

กำหนดว่าผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นข้าราชการ คนเป็นอาจารย์เป็นข้าราชการก็จริงแต่เป็นข้าราชการชนิดพิเศษ คิดว่าควรเปิดกว้างให้คนที่ เป็นอาจารย์เข้ามาได้ด้วย 2) ก.ด. มีบุคคลภายนอกเป็นประธาน แต่ใช้สำนักงานที่กระทรวงมหาดไทยก็ยังเป็นปัญหาใหญ่ ต้องไปทบทวนว่า สำนักงาน ก.ด. จะไปอยู่ที่ไหน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็ควรให้ท้องถิ่นทำไม่ใช่ส่วนกลาง องค์ประกอบจะเปิดกว้างอย่างไร การโยกย้ายสับเปลี่ยนจะเป็นอย่างไรบ้าง และใครจะเป็นคนชี้ขาด หากเกิดความขัดแย้งระหว่าง ก.ด. กับท้องถิ่นขึ้น ซึ่งรายละเอียดนี้จะต้องดูกันต่อไป