



บทที่ 2

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่องการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ระเบียบ กฎหมาย และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปกครองท้องถิ่น และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ ความหมาย สาระสำคัญ และวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.1.1 ความหมายและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งและให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมียศกรที่จำเป็นในการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่น นั้น ๆ

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 : 101 - 103) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการ หากอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองที่มาจากกรกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อมีอำนาจตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

แฮร์ริส จี. มอนตาญู (Harris G. Montagu, 1984 : 574) ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่มีการเลือกตั้งผู้บริหาร โดยอิสระเพื่อทำหน้าที่บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระและความรับผิดชอบที่จะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้บังคับของอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างไร

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2524 : 15) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จากการให้ความหมายของ การปกครองท้องถิ่นข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยให้ความหมายของ การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองกันเอง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน การออกนโยบาย รวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

สาระสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, 2546) คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งมีอิสระในเรื่องต่าง ๆ 4 เรื่อง ดังนี้

(1) การให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้แทนเป็นของตนเอง โดยให้ประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนท้องถิ่นได้โดยตรงทั้งสมาชิกสภาและผู้บริหาร ในปัจจุบันนี้สภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง

(2) การให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเองได้ในทางกฎหมายนั้นจัดให้ท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ การให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเอง จุดประสงค์ของการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ของตนเองนั้น ก็เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

(3) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ ตามหลักแล้วสิทธิ หน้าที่ หรืออำนาจทั้งหลายจะต้องใช้ภายในเขตพื้นที่นั้น ๆ ของตน จะใช้สิทธิ หน้าที่ และอำนาจนอกเขตพื้นที่ของตนไม่ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

(4) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และภาษีเป็นของตนเอง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงบประมาณของตนเองได้ มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ รวมทั้งการจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้จัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและยังสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ ในเขตท้องถิ่นของตนเองได้

กล่าวโดยสรุป ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การมีผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง และสามารถจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ในการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543 : 24 - 25) คือ

(1) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง

(2) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ เป็นการปกครองโดยประชาชน ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่บางประการได้ โดยมีการจัดองค์การที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติของท้องถิ่นเอง ซึ่งประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในแทบทุกขั้นตอน

(3) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้ดีที่สุด สามารถปฏิบัติหน้าที่สนองตอบด้วยความรวดเร็วและตรงเป้าหมายมากที่สุด

(4) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เมื่อสังคมขยายตัวและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องกระจายอำนาจบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบแทน ซึ่งจะช่วยนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบอำนาจบางประการที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจมาให้ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ประกอบด้วย ขั้นตอนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ และหลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนี้

2.2.1 ขั้นตอนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

ขั้นตอนสำคัญในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2546 : 27 - 29) ประกอบด้วย ขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนทรัพยากรบุคคล องค์กรต้องวางแผนเรื่องทรัพยากรบุคคลซึ่งรวมถึงเรื่องรายได้มา การพัฒนา การรักษาไว้ และการใช้ประโยชน์จากบุคลากรให้เหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็น ในภาครัฐนั้นองค์กรต่าง ๆ จะมีการวางแผนอัตรากำลังขององค์กร โดยแผนดังกล่าวจะระบุจำนวนและประเภทของบุคลากรที่องค์กรจำเป็นต้องมีในรอบระยะเวลา 3 ปี แต่มักจะไม่ได้ระบุประเด็นเรื่องการพัฒนา การรักษาไว้ และการใช้ประโยชน์

(2) ขั้นตอนที่ 2 การได้มาซึ่งบุคลากร (หรือที่เรียกกันว่า การสรรหาและคัดเลือก) การโอนย้ายและแต่งตั้ง ในภาครัฐปัจจุบัน การสรรหามักเป็นแบบแนวตั้ง คือ รับบุคลากรจากผู้ที่จบการศึกษาตามหลักสูตรต่าง ๆ ของสถาบันการศึกษา แล้วนำไปบรรจุในขั้นต่ำของตำแหน่งนั้นเพื่อให้เติบโตต่อไป ขณะเดียวกันการสรรหามักเป็นระบบเปิด คือ เปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ระบุไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปสมัครได้ สำหรับการโอนย้าย และแต่งตั้ง วิธีการปฏิบัติที่ผ่านมาในภาครัฐไทยมักเป็นระบบปิด นั่นคือ การโอนย้าย

และแต่งตั้ง มักเป็นการดำเนินการภายในส่วนราชการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในอนาคตอาจมีการโอนย้ายข้ามกรม กระทรวง และอาจมีการแต่งตั้งข้ามกรม กระทรวง หรือแม้กระทั่งแต่งตั้งจากผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการก็ได้

(3) ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนาบุคลากร บุคลากรภาครัฐมีโอกาสในการไปศึกษาฝึกอบรม ศึกษานั่งในประเทศ และต่างประเทศ แต่โอกาสดังกล่าวเมื่อเทียบกับบุคลากรภาครัฐที่มีอยู่เกือบสองล้านคนย่อมไม่เพียงพอสำหรับทุกคน หรือแม้กระทั่งบุคลากรส่วนใหญ่ การนำเอาวิธีการสมัยใหม่ไปใช้ในการพัฒนาบุคลากร จึงเป็นสิ่งท้าทายที่สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานต่างๆ ได้พยายามผลักดัน

(4) ขั้นตอนที่ 4 การใช้ประโยชน์จากบุคลากร บุคลากรที่สรรหา คัดเลือกบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนขั้น เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ณ ตำแหน่งนั้นๆ ในองค์การจะสามารถปฏิบัติงานให้บังเกิดผลสำเร็จมากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นกับเหตุปัจจัยหลายประการ รวมทั้งสภาพแวดล้อม การทำงาน สิ่งจูงใจ ค่าตอบแทน ฯลฯ ในรอบเกือบสิบปีที่ผ่านมา ภาครัฐได้พยายามริเริ่มกิจกรรม และมาตรการหลายเรื่องเพื่อจูงใจให้บุคลากรของรัฐบาลทำงานได้เต็มสมรรถนะที่มีอยู่ มาตรการหนึ่งที่น่าสนใจ คือ การให้เงินรางวัลประจำปี

(5) ขั้นตอนที่ 5 การประเมินผลการปฏิบัติงาน ภาครัฐไทยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และผลการประเมินดังกล่าวผูกโยงกับการขึ้นเงินเดือน และการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา อาจนับได้ว่าเป็นการประเมินผลที่ทำโดยบุคลากรภายในหน่วยงานเป็นส่วนใหญ่

(6) ขั้นตอนที่ 6 การฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรภาครัฐ ปัจจุบันในส่วนราชการทั่วไปยกเว้นมหาวิทยาลัยของรัฐ บุคลากรส่วนใหญ่มักเป็นข้าราชการ ข้าราชการส่วนใหญ่อายุเกษียณกำหนดไว้ที่ 60 ปี ก่อนอายุเกษียณบุคลากรอาจฟื้นฟูสภาพการเป็นข้าราชการได้หลายวิธี ทั้งที่สมัครใจลาออกเองและที่ถูกลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก แต่เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สิ่งที่น่าสนใจ คือ การพยายามลดขนาดกำลังคนโดยมาตรการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต สิ่งที่เป็นประเด็นท้าทายภาครัฐในอนาคต เมื่อต้องจัดขนาดกำลังคนใหม่ให้เหมาะสม คือ วิธีการในเกลี่ยคนออกจากราชการ

ขั้นตอนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรบุคคล การได้มาซึ่งบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การใช้ประโยชน์จากบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรภาครัฐ โดยการ

โอนย้ายบุคลากรเป็นหนึ่งในวิธีการที่ได้มาซึ่งบุคลากร ซึ่งจัดเป็นขั้นตอนสำคัญเพื่อนำไปสู่การพัฒนาบุคลากร และใช้ประโยชน์จากบุคลากรต่อไป

2.2.2 หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540 : 22) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลภาครัฐ ต้องตอบสนองต่อแนวทาง “การบริหารการปกครองที่ดี” (Good Governance) ด้วยคุณลักษณะของการมีส่วนร่วม (Participant) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนองประชาชน (Responsiveness) ความเห็นพ้องต่อข้อสรุปร่วม (Consensus Orientation) ความเสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และการมีเหตุผลที่อธิบายต่อประชาชนได้

จรัส สุวรรณมาลา (2540 : 91 - 93) กล่าวว่า หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติและมีความสามารถได้สมัครและรับการคัดเลือกเข้าทำงานอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเปิดเผยต่อสาธารณชน การให้พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติงานโดยยึดถือความเป็นกลางทางการเมือง และไม่ถูกแทรกแซงหรือกดดันแก่งัดโดยฝ่ายการเมือง การให้หลักประกันความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพและหน้าที่การงานแก่บุคลากร และการให้พนักงานท้องถิ่นได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานอย่างเป็นธรรมตามสัดส่วนของผลงานของบุคคลนั้น ๆ เป็นต้น

เสนห์ จุ้ยโต (2546 : 130 - 131) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมยึดหลักสำคัญ 4 ประการ คือ

(1) ความเสมอภาค หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้อื่นให้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะตระกูล การนับถือศาสนา ฯลฯ ตราบใดที่บุคคลนั้นเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว จะทำการกีดกันเขาเหล่านั้นไม่ได้

(2) ความสามารถ ในการประเมินผลงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบ หรือเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือเพื่อการบริหารงานบุคคลด้านอื่นใดก็ตามจำต้องยึดถือความสามารถเป็นหลัก ในระบบคุณธรรม ผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานมากกว่า มีผลงานเหนือกว่านั้นจะได้รับการพิจารณาเลื่อนให้ขึ้นไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นต่างจากระบบอุปถัมภ์ซึ่งการพิจารณาความดีความชอบ ความสามารถมีความสำคัญน้อยกว่าองค์ประกอบอื่น

(3) ความมั่นคง ระบบคุณธรรมเป็นระบบที่ให้หลักประกันแก่ผู้ปฏิบัติงานได้ว่าจะสามารถยึดการทำงานเพื่อยังชีพไปจนถึงเกษียณอายุตราบไคที่ยังทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ และไม่ได้กระทำผิดกฎระเบียบของหน่วยงาน

(4) ความเป็นกลางทางการเมือง ระบบราชการนั้นกำหนดอย่างชัดเจนว่าข้าราชการจะต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ข้าราชการประจำไม่สามารถที่จะเป็นกรรมการพรรคการเมือง และในกรณีที่ข้าราชการจะลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็ต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการประจำเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการประจำถูกแทรกแซงจากอิทธิพลของพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำโน้มเอียงไปในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมือง แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม

กล่าวโดยสรุป หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรม อันได้แก่ ความเสมอภาค ความสามารถ ความมั่นคง และความเป็นกลางทางการเมือง หลักนิติธรรมที่ยึดตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ หลักความโปร่งใสในการทำงาน ที่สามารถตรวจสอบได้ และหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

2.3 รูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จรัส สุวรรณมาลา (2540 : 93-97) ได้จำแนกระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็น 3 ประเภท โดยพิจารณาจากระดับความเข้มข้นของการแทรกแซงของรัฐบาลในการบริหารงานบุคคลในระดับท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

(1) ระบบกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระบบการบริหารงานบุคคลแบบนี้ถือว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเองได้อย่างเต็มที่ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายซึ่งกำหนดถึงหลักการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบคุณธรรมหรือหลักการอื่นใดที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลระดับชาติหรือมลรัฐตามแต่กรณี ข้อดีของการบริหารงานบุคคลในระบบนี้คือได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งได้บริหารจัดการบุคลากรของตนเองให้สอดคล้องกับระบบการจัดบริการของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ พนักงานจะมีความจงรักภักดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูง จนอาจก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม ระบบเช่นนี้อาจมีปัญหามิในเรื่องการพัฒนาบุคลากรตามสายอาชีพ และความไม่คล่องตัวในการบริหารอัตรากำลังคนซึ่งมักจะมียู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานท้องถิ่นของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะไม่

สามารถโอนย้ายไปรับตำแหน่งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ได้แต่ประการใด เว้นแต่จะมีการเปลี่ยนสถานที่ทำงาน ก็จะต้องลาออกไปสมัครเข้าทำงานในสถานที่ใหม่เท่านั้น ระบบการบริหารงานบุคคลแบบนี้นิยมใช้ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางประเทศ อาทิ อังกฤษ มาเลเซีย ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และญี่ปุ่น ฯลฯ เป็นต้น

(2) **ระบบรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น** เป็นระบบที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายแห่ง (ซึ่งอาจเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเดียวกันหรือหลายประเภทก็ได้) มีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกัน แต่ที่จะแยกออกจากระบบบริหารงานบุคคลระดับชาติหรือระดับมลรัฐโดยเด็ดขาด โดยการรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลแบบนี้สามารถทำได้หลายระดับ เช่น การรวมศูนย์ในระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับจังหวัด และในกรณีที่ประเทศหนึ่ง ๆ มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายประเภท ก็อาจรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลเฉพาะกลุ่มของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเดียวกันก็ได้ ระบบนี้มีข้อดีในการประหยัดต้นทุนการบริหารบุคลากรในบางด้านได้เป็นอย่างมาก อาทิ การจัดสอบ การฝึกอบรม เป็นต้น อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการถ่ายเท โอน หรือย้ายบุคลากรจากหน่วยการปกครองหนึ่งไปยังหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม อันจะช่วยให้บุคลากรสามารถเติบโตตามสายอาชีพของตนเองได้ในระยะยาวมากกว่าระบบการบริหารงานบุคคลแบบกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบเด็ดขาด แต่อย่างไรก็ตามระบบเช่นนี้มีข้อจำกัดคือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจไม่สามารถจัดระบบงานบุคคลให้สอดคล้องกับระบบการปฏิบัติงานของตนเองได้มากนัก เพราะจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง อีกทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่นอาจขาดความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่น แต่อาจให้ความจงรักภักดีต่อหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง ซึ่งเป็นหน่วยที่มีอิทธิพลต่อความก้าวหน้าในสายงานของตนเองมากกว่าก็เป็นได้ ประเทศที่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเช่นนี้ ได้แก่ อิตาลี ฝรั่งเศส และไทย ฯลฯ เป็นต้น

(3) **ระบบรวมข้าราชการของรัฐกับพนักงานท้องถิ่นเข้าด้วยกัน** เป็นระบบที่รวมข้าราชการส่วนกลางของรัฐบาลและของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกัน ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้การจัดการของรัฐบาลโดยอัตโนมัติ ระบบนี้มีข้อดีในเรื่องของการประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการงานบุคคล การเกื้อกูลให้บุคลากรได้พัฒนาในสายอาชีพอย่างกว้างขวาง และมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนบุคลากรไปยังหน่วยทุกระดับตามความจำเป็น อย่างไรก็ตาม ระบบนี้มีข้อเสียที่สำคัญ คือไม่สนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งจะไม่มีบุคลากรเป็นของตนเอง ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการบุคคลให้สอดคล้องกับระบบบริการของ

ท้องถิ่น อีกทั้งบุคลากรที่มาปฏิบัติงานก็จะไม่มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจมีพฤติกรรมทำให้บริการไม่แตกต่างจากข้าราชการของรัฐบาลโดยทั่ว ๆ ที่ไม่เป็นมิตรต่อประชาชนในชุมชนก็เป็นได้ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น รัสเซีย และกลุ่มประเทศยุโรป ตะวันออกที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของสหภาพโซเวียตเดิม ฯลฯ เป็นต้น

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546 : 41 - 44) ได้สรุประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 3 รูปแบบกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) **ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น** การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นภายใต้รูปแบบนี้จะถือว่าอำนาจในการจัดการด้านบุคลากรทั้งกระบวนการจะเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการกันเองโดยอิสระ ทั้งการกำหนดคุณสมบัติ การสรรหา การว่าจ้าง ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน ระบบการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ระบบการเกษียณอายุและให้ออกจากงาน โดยรูปแบบนี้เด่นชัดในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลส่วนกลางจะเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายเกี่ยวกับระบบการประกันการจ้างงาน สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขการทำงาน หรือระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนพื้นฐาน ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับแรงงานส่วนอื่น ๆ ของประเทศโดยทั่วไป ระบบนี้มีจุดแข็งอย่างน้อยสามประการ คือ ประการที่หนึ่ง ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความเป็นอิสระสูงในการจัดการด้านบุคลากร อันเป็นการส่งเสริมปรัชญาการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเอง (Local self-government) ประการที่สอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกำหนดเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ได้โดยอิสระ เพื่อให้สามารถแข่งขันในการดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในตลาดแรงงานเข้ามาทำงานในองค์กรของตนเองได้ และประการที่สาม ท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างและคุณสมบัติของบุคลากรได้อย่างอิสระและยืดหยุ่น เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตน

(2) **ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ** ระบบนี้ถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งถือเป็นกำลังพลในภาครัฐที่ถูกจัดรวมเข้าอยู่ภายใต้โครงสร้างอันเดียวกัน ทั้งนี้ อำนาจทางการบริหารด้านบุคลากรจะถูกกำหนดกรอบโดยคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคลในระดับชาติ หรือเป็นไปตามข้อตกลงของที่ประชุมร่วมระดับชาติระหว่างฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่ายรัฐบาลส่วนกลาง หรือโดยแนวนโยบายขององค์การมหาชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ระบบนี้มีหลักการพื้นฐานที่เน้นความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) และการประกันความมั่นคงของการจ้างงานในระยะยาว ระบบนี้มีจุดแข็งอย่างน้อยสามประการ คือ ประการที่หนึ่ง จะมีกรอบการจัดการด้านบุคลากรที่เป็นเอกภาพและ

มีแบบแผนอันเดียวกันทั้งประเทศ ประการที่สอง ระบบนี้จะเอื้อต่อการโยกย้ายถ่ายเทบุคลากรระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ให้เป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น และประการที่สาม ระบบนี้จะสร้างหลักประกันด้านการจ้างงานในระยะยาวแก่พนักงานท้องถิ่นได้มากกว่ารูปแบบแรก โดยตัวอย่างของการบริหารงานบุคคลรูปแบบนี้ที่เด่นชัด คือ ประเทศฝรั่งเศส

(3) ระบบผสมผสาน การบริหารงานรูปแบบนี้จะผสมผสานระหว่างสองรูปแบบแรก กล่าวคือ อำนาจทางการบริหารงานบุคคลจะถูกใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ละแห่งกับองค์กรส่วนกลางในระดับชาติ โดยจะถือว่าบุคลากรในภาคท้องถิ่นเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการกันเอง แต่ข้อกำหนดทางการบริหารต่าง ๆ จะถูกวางกรอบโดยอาศัยระบบคณะกรรมการ (Committee system) ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ภายใต้ระบบพหุภาคี หรือโดยองค์กรกลางที่เป็นองค์กรของรัฐที่มีอิสระจากรัฐบาลส่วนกลาง (Non-departmental organization) และบางประเทศนิยมดำเนินการโดยองค์การมหาชน (Public Organization) การบริหารงานในรูปแบบนี้เป็นแนวโน้มที่กำลังถูกปรับใช้ในหลายประเทศ โดยระบบนี้นำจุดแข็งของทั้งสองระบบแรกมาปรับใช้ กล่าวคือ เป็นการประนีประนอมกันระหว่างหลักการความเป็นอิสระทางการบริหารงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับการสร้างหลักประกันด้านการจ้างงานและมาตรฐานของพนักงานท้องถิ่น ทำให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังคงมีความเป็นอิสระและมีความยืดหยุ่นสูงในการจัดการด้านบุคลากรของตน ขณะเดียวกันก็มีระบบที่เสริมสร้างพนักงานท้องถิ่นไปสู่ความเป็นวิชาชีพมากขึ้น อันเป็นการสร้างระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่นที่แยกออกจากกำลังพลในภาคอื่น ๆ ภายใต้ระบบการควบคุมมาตรฐานกลาง ตัวอย่างของการบริหารงานบุคคลรูปแบบนี้ คือ ประเทศอังกฤษ

กล่าวโดยสรุป ระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) ระบบพนักงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดการบริหารงานบุคคลของตนเองได้ (2) ระบบพนักงานของรัฐ โดยพนักงานท้องถิ่นจะถูกรวมกับข้าราชการส่วนกลางของรัฐบาล และการบริหารงานบุคคลจะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาล (3) ระบบรวมศูนย์พนักงานท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกัน แต่แยกจากระบบบริหารงานบุคคลระดับชาติ โดยแนวทางในการบริหารงานบุคคลอาจกำหนดโดยคณะกรรมการ หรือองค์กรกลางที่เป็นอิสระจากรัฐบาล

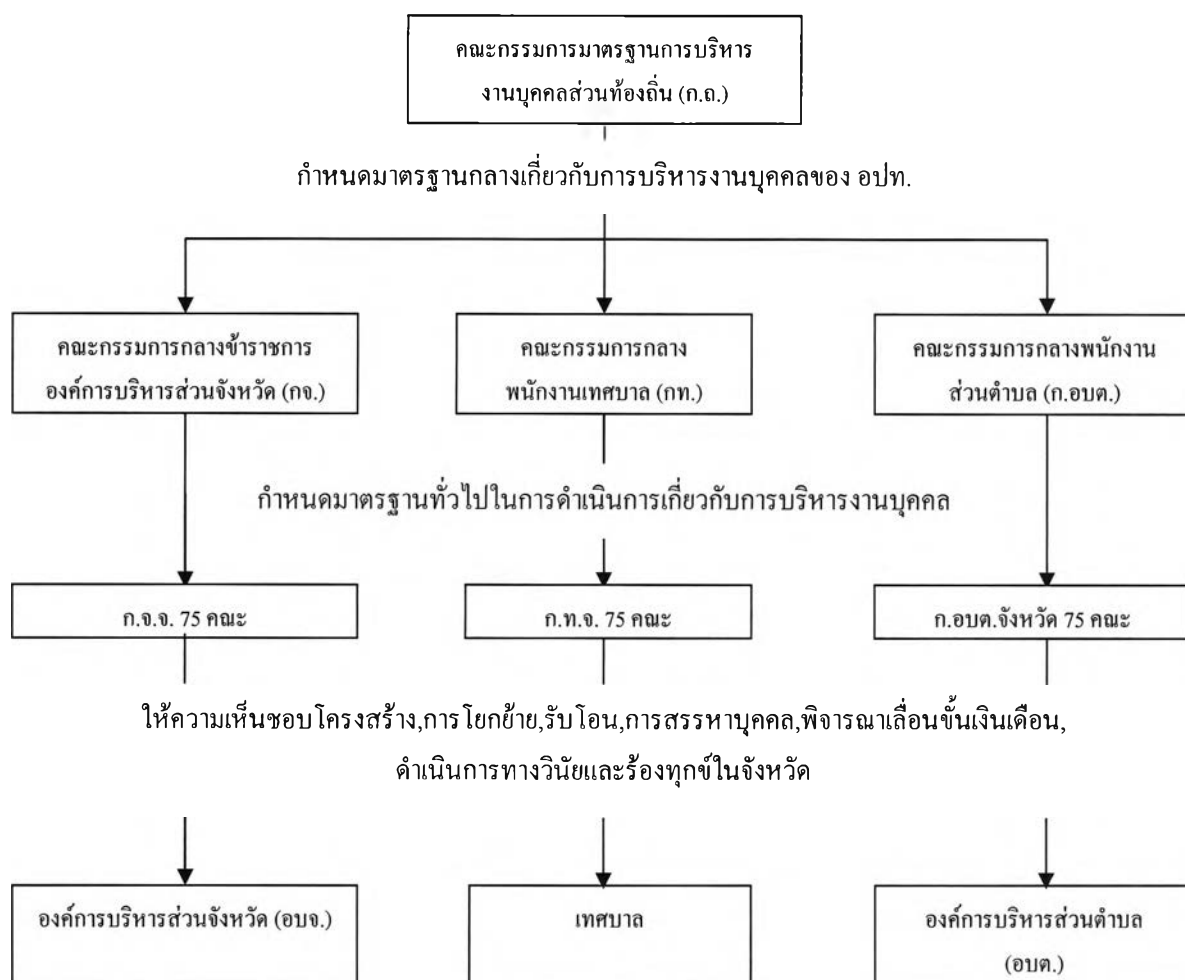
2.4 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคลตามมาตรา 284 และให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 288 จนส่งผลให้มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เพื่อรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะไตรภาคี อันประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการแบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ส.)
2. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ซึ่งมีจำนวน 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)
3. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งมีจำนวน 3 คณะ เช่นกัน ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด)

โดยคณะกรรมการแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ดังสรุปได้ตามแผนภาพที่ 1 หน้าถัดไป

แผนภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น
ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542



2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

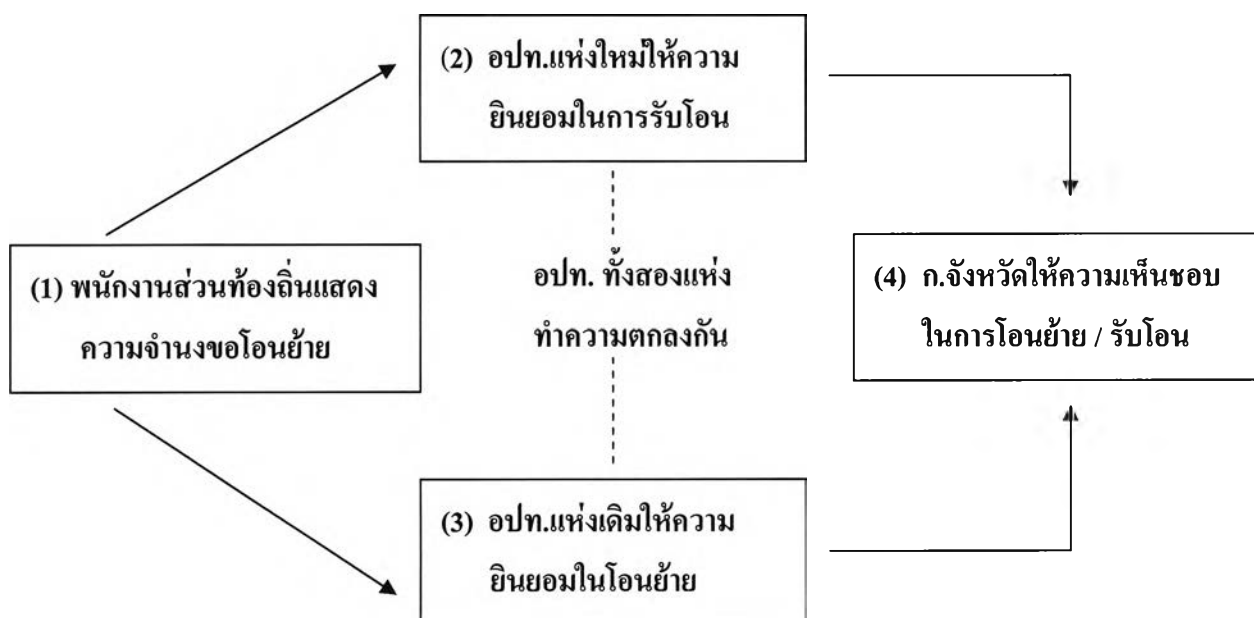
การมีบุคลากรจำนวนมากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบที่หลากหลายและมีระดับที่แตกต่างกัน ทำให้การโอนย้ายบุคลากรในระดับท้องถิ่นมีใช้สิ่งที่กระทำได้ง่ายเท่านั้น ตามปกติ การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ทั้งการโอนย้ายภายในจังหวัดเดียวกัน การโอนย้ายระหว่างจังหวัด การโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบต่างกัน หรือการโอนย้ายระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขั้นตอนหลักในการโอนย้ายข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นแสดงความจำนงขอโอนย้าย
2. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ให้ความยินยอมในการรับโอน
3. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิมให้ความยินยอมในการโอนย้าย
4. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดให้ความเห็นชอบในการโอนย้าย และรับโอน

โดยขั้นตอนหลักในการโอนย้ายข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ตามแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 : แสดงขั้นตอนการโอนย้ายข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น



ทั้งนี้ กระบวนการโอนย้ายของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีหลักการสำคัญ 3 ประการคือ หลักความสมัครใจ หลักความยินยอม และหลักความเห็นชอบ กล่าวคือในการขอโอนย้ายได้นั้นต้องเริ่มต้นความสมัครใจ โดยข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องมีความสมัครใจในการขอโอนย้ายเป็นอันดับแรก จากนั้นจะนำไปสู่หลักความยินยอม ความยินยอมจะเกิดจากการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องการ โอนย้ายไป

ดำรงตำแหน่งให้ความยินยอมในการรับโอนย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ ยินยอมให้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ อปท.แห่งใหม่ได้ จากนั้นจะนำไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการโอนย้ายคือหลักความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่จะให้ความเห็นชอบในการโอนย้าย และรับโอนข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการโอนย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้เมื่อผ่านขั้นตอนและหลักการทั้งสามประการโดยสมบูรณ์

2.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จรรยา ศรีสุโข (2540) ได้ทำการศึกษาเรื่องแนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทย พบว่า การบริหารการปกครองประเทศไทย โดยการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารการปกครองกันเอง ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจ ย่อมมีอำนาจอิสระในการบริหารการปกครองภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งพิจารณาได้จาก การที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนภายในท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้งบประมาณเป็นของตนเองและมีพนักงานของตนเอง องค์ประกอบทั้ง 4 ประการนี้ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของตนหรือไม่เพียงใด การดำเนินการกิจซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ย่อมต้องอาศัยพนักงานของท้องถิ่นไปดำเนินการ ซึ่งหมายถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจบริหารงานบุคคลเหนือพนักงานของตนได้อย่างอิสระ กล่าวคือ มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ให้คุณให้โทษพนักงานของตนเองได้ การกิจต่าง ๆ จึงจะได้รับการจัดทำอย่างดี มีประสิทธิภาพ สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่น ได้ตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการปกครอง การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารมากน้อยแตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละประเทศ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นระบบใหญ่ ๆ ได้ 2 ระบบคือ ระบบที่รวมอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไว้กับการบริหารงานบุคคล ของราชการพลเรือนของประเทศ และระบบที่แยกการบริหารงานบุคคลออกจากระบบราชการพลเรือนของประเทศ การบริหารในระบบแรกมีข้อเสียที่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การให้บริการสาธารณะไม่อาจสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น การบรรจุแต่งตั้งพนักงานไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น แต่ก็มีข้อดีคือพนักงานท้องถิ่นมีฐานะเท่าเทียม

กับข้าราชการพลเรือนของประเทศ สามารถแก้ปัญหาอิทธิพลทางการเมืองของท้องถิ่นได้ ส่วนระบบหลังยังอาจแบ่งได้อีก 2 ระบบย่อย คือ ระบบที่รวมอำนาจบริหารไว้ในองค์กรระดับชาติ และระบบที่แยกให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจบริหารงานบุคคลพนักงานของตนเอง ซึ่งระบบที่รวมอำนาจบริหารไว้ในองค์กรบริหารระดับชาตินี้ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่มีอำนาจสิทธิขาดในการบริหาร เพราะอำนาจการบริหารอยู่ที่องค์กรระดับชาติ แต่องค์กรบริหารงานบุคคลในระดับชาติก็เป็นอิสระจากอำนาจของราชการส่วนกลาง หรือราชการพลเรือนของประเทศ ส่วนระบบที่แยกให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีอำนาจบริหารงานบุคคลได้เองนั้น จัดเป็นระบบที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองมากที่สุด แต่ก็มีข้อเสียอย่างสำคัญตรงที่ระบบนี้จะถูกรอบงำด้วยอิทธิพลทางการเมืองของท้องถิ่น ได้ง่ายกว่าระบบอื่น การบริหาร งานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นประเทศต่าง ๆ จะจัดอยู่ในระบบใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ สำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไทยนั้น จัดอยู่ในระบบที่แยกการบริหารออกจากราชการพลเรือนของประเทศ โดยรวมการบริหารงานบุคคลไว้ที่องค์กรบริหารงานบุคคลในระดับชาติซึ่งมีอยู่ 4 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.) และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลตามประเภทขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยเมืองพัทยาและองค์กรบริหารส่วนตำบลมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลในการบริหารงานนอกจากองค์กรดังกล่าว จะตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญชุดต่าง ๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ยังมีองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัดและองค์กรบริหารประจำองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นคอยช่วยเหลือในเขตจังหวัดและเขตองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอีกด้วย จากการศึกษาพบว่าองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไทยไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควร ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองทั้งนี้สืบสาเหตุจาก (1) โครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคล ทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดไม่เอื้ออำนวยให้บริหารงานได้อย่างอิสระ เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางอยู่ในองค์กรเป็นจำนวนมาก ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกองค์กรอาจถูกครอบงำได้ง่าย เพราะไม่มีการกำหนดคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้ตามอำเภอใจ มีผู้บังคับบัญชาอยู่ในองค์กรเดียวกัน อีกทั้งองค์กรบริหารไม่มีหน่วยธุรการของตนเอง ต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่สำนักงานและงบประมาณของราชการส่วนกลาง (2) อำนาจการบริหารงานบุคคล ส่วนมากเป็นของเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางและคณะกรรมการระดับชาติ กล่าวคือตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไป อำนาจบริหารงานบุคคลที่มีอยู่ในคณะกรรมการระดับชาติก็เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ราชการ

ส่วนกลางนั่นเอง เพราะเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางมีอำนาจในองค์กรดังกล่าว การขาดความมีอิสระในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวได้ก่อผลเสียต่อท้องถิ่นหลายประการ เช่น การบริหารงานเกิดความล่าช้า พนักงานไม่มีความรับผิดชอบ ไม่มีการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารงานส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร เป็นต้น ผู้เขียนได้เสนอแนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยการรวมองค์กรบริหารงานบุคคลทั้งหมดที่มีอยู่ขณะนี้ให้เป็นองค์กรระดับชาติเพียงองค์กรเดียวเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) แยกเป็นอิสระจากระบบราชการพลเรือนของประเทศ ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลเพื่อพนักงานขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทุกประเภท คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีองค์ประกอบ 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ผู้แทนพนักงานท้องถิ่นทุกประเภท และผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง ประธาน ก.ถ. ได้แก่ ผู้แทนขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเลือก มีสำนักงานเลขาธิการ ก.ถ. เป็นหน่วยงานธุรการ นอกจากนี้ยังมี คณะอนุกรรมการประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นประจำองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งคอยช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ การจัดองค์กรที่มีอิสระจากอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนี้ น่าจะสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นและบริหารงานได้ดีกว่าการจัดองค์กรบริหารรูปแบบเดิมในส่วนของอำนาจหน้าที่นั้น องค์กรบริหารระดับชาติมีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์การบริหารและมีอำนาจบริหาร ซึ่งหากมอบให้องค์กรบริหารระดับจังหวัดหรือระดับท้องถิ่นแล้ว จะเกิดผลเสียมากกว่าการสร้างองค์กรบริหารที่กล่าวมานี้อาจทำได้โดยการตรากฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ ขณะเดียวกันก็ต้องแก้กฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบพนักงาน ข้าราชการท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยกำหนดให้ระเบียบว่าด้วยพนักงานข้าราชการท้องถิ่นขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นๆ เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการท้องถิ่น

วินดา ไชยชนตรีดี (2540) ทำการศึกษาเรื่อง องค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาล จากการศึกษาพบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ไม่มีตัวแทนของพนักงานเทศบาลรวมอยู่ด้วยเลย ส่วนองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัดที่ถือว่าเป็นหน่วยงานบริหารงานบุคคล ที่ได้รับการกระจายอำนาจมานั้นมีอนุกรรมการที่เป็นตัวแทนของเทศบาลรวมอยู่น้อยมาก ประกอบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ธุรการให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลนั้นยังขึ้นโดยตรงต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และรวมถึงเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานเป็นข้าราชการพลเรือนทั้งหมดด้วย โดยทั่วไปอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องการควบคุมบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคลภายในองค์กรเดียวกัน หรือภายในนิติบุคคลเดียวกันเท่านั้น และพบข้อสังเกตอีกว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาลมีอำนาจ

หน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลค่อนข้างเด็ดขาด เป็นผู้ออกกฎระเบียบหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การบริหารงานบุคคล รวมถึงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานบุคคลเอง โดยไม่มีองค์กรใดควบคุมตรวจสอบ เป็นการควบคุมโดยคนของส่วนกลางอย่างเข้มงวด เคร่งครัด เป็นผลให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการควบคุมบุคลากรของตนเองตามอำนาจหน้าที่แห่งความเป็นอิสระ ที่จะพึงมีตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วอำนาจการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นอำนาจที่มีความสัมพันธ์โดยตรงและไม่อาจแยกออกจากกันได้จากการมีบุคลากรของตนเอง การควบคุมการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จึงเป็นการควบคุมโดยองค์กรที่อยู่ในระดับที่แตกต่างกัน ที่ไม่ควรจะอยู่บนพื้นฐานของการใช้อำนาจบังคับบัญชา แต่ควรใช้อำนาจควบคุมหรือกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อแก้ไขการควบคุมอย่างเข้มงวดของส่วนกลางและเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่เทศบาลในการใช้อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคลดังกล่าว จึงได้เสนอแนวทางแก้ไขโดยจัดความสัมพันธ์เพื่อองค์ประกอบของการกระจายอำนาจมีความสมบูรณ์ขึ้น ส่งผลให้เกิดมิติความสมบูรณ์ของการกระจายอำนาจทางปกครองยิ่งขึ้น โดยให้เทศบาลมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลขึ้นในระดับองค์กรกลางและระดับจังหวัด ด้วยการให้ตัวแทนของเทศบาลเข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยให้ตัวแทนเหล่านี้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการโดยตรง รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานบริหารงานบุคคลแยกเป็นเอกเทศจากส่วนกลาง เพื่อให้เทศบาลมีความเป็นอิสระไม่ถูกควบคุมจากส่วนกลางจนกระทั่งขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

ปณิธาน พรเรืองวงศ์ (2543) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้างการบริหารงานใหม่ ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ (1) คุณลักษณะข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 58.4 มีอายุระหว่าง 31 - 40 ปี ร้อยละ 66.8 มีอายุราชการระหว่าง 1 - 10 ปี ร้อยละ 57.4 สมรสแล้วอยู่กับครอบครัว ร้อยละ 65.0 การศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 46.2 ก่อนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานข้าราชการส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในสายงานการเงินและบัญชี ร้อยละ 47.9 ภายหลังการปรับปรุงโครงสร้างส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในสายงานการเงินและบัญชี ร้อยละ 35.7 ข้าราชการมีประสบการณ์เคยผ่านการฝึกอบรมมาแล้วมากที่สุดระหว่าง 1 - 3 ครั้ง ร้อยละ 82.2 มีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างการบริหารงานใหม่อยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 71.8 (2) สภาพปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการ พบว่า ด้านการพัฒนารายได้เป็นปัญหามากที่สุด เฉลี่ย 3.5 รองลงมาเป็น ด้านการกระจายอำนาจ เฉลี่ย 3.3 และด้านบทบาทหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เฉลี่ย 3.2 (3) ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการ พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างการบริหารงานน้อย ร้อยละ 80.8 ข้าราชการมีความรู้ดี ร้อยละ 19.2 (4) แนวทางการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการที่เหมาะสมได้ผลดีที่สุด พบว่า การ

ประชุมชี้แจง กับการฝึกอบรมสัมมนา ร้อยละ 67.1 รองลงมาเป็น การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน ร้อยละ 43.7 วิธีการและระยะเวลาดำเนินการ พบว่า ควรประชุมชี้แจงทุกส่วนราชการพร้อมกัน เดือนละครั้ง ร้อยละ 74.8 และการฝึกอบรมสัมมนาบรรยายประกอบการแบ่งกลุ่มย่อยเสนอความคิดเห็นทุก 6 เดือน ร้อยละ 45.0 สำหรับการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานควรมีระเบียบ ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติ ตัวอย่างเอกสารและการแก้ไขปัญหาแต่ละเรื่องร้อยละ 49.6 (5) ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแนวทางแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการพบว่า เพศ มีความสัมพันธ์ต่อการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสารสนเทศกับการนิเทศงานติดตามผลอายุ มีความสัมพันธ์ต่อการทัศนศึกษาดูงานสถานภาพสมรส มีความสัมพันธ์ต่อการประชุมชี้แจง ตำแหน่งหน้าที่ มีความสัมพันธ์ต่อการทัศนศึกษาดูงานกับการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ความรู้ความเข้าใจของข้าราชการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พบว่าความรู้ ด้านการกระจายอำนาจ มีความสัมพันธ์ต่อการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ มีความสัมพันธ์ต่อการประชุมชี้แจง การประชาสัมพันธ์ข่าวสารกับการนิเทศงานติดตามผล และด้านการพัฒนารายได้มีความสัมพันธ์ต่อการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยองค์รวมของความรู้ในทุก ๆ ด้านจะมีความสัมพันธ์ต่อการฝึกอบรมสัมมนาข้าราชการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

กนกวรรณ เชื้อนสุวรรณ (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่องการประหยัดจากขนาดในการขยายกำลังคนภาครัฐ : กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการวิจัยมีดังนี้ (1) การขยายกำลังคนของเทศบาลนครเชียงใหม่ ไม่ได้ก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด เนื่องจากสัมประสิทธิ์การประหยัดจากขนาดมีค่ามากกว่า 1 (2) การวิเคราะห์ทัศนคติของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า กลุ่มไม่มีความแตกต่างกันในประเด็นการประหยัดด้านแรงงาน ด้านการจัดการ และด้านเทคนิคข้อเสนอแนะ การทำให้เกิดการประหยัดจากขนาดในการขยายกำลังคนของภาครัฐได้นั้น ควรจะมีการปรับเปลี่ยนระบบการจ้างงานข้าราชการ จากการจ้างงานตลอดชีพ มาเป็นการจ้างงานตามสัญญาข้อตกลง พยายามลดบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้ควบคุมมาเป็นผู้สนับสนุนและแนะนำ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ที่เหมาะสมกับงาน เข้ามาช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล เพื่อให้สามารถเกิดการประหยัดจากขนาดได้ในอนาคต

ชานาญ ปรีบาล (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปรับตัวของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 46.2 มีความสามารถปรับตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 อยู่ในระดับ

ปานกลาง รองลงมาสามารถปรับตัวได้ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 43.2 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการปรับตัวของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 มี 10 ปัจจัย คือ การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของงาน การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ การสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น การรับรู้ข่าวสารภายในองค์กร ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน การเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ บุคลิกภาพ ทักษะคติ การสนับสนุนจากครอบครัว และการรับรู้ข่าวสารจากสื่อมวลชนตามลำดับ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปรับตัวของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 มี 5 ปัจจัย เรียงตามลำดับอิทธิพลจากมากไปหาน้อย คือ (1) การสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น (2) การรับรู้ข่าวสารภายในองค์กร (3) การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของงาน (4) การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ และ (5) ทักษะคติ ตามลำดับ ปัจจัยทั้ง 5 นั้นสามารถร่วมกันทำนายความสามารถในการปรับตัวของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ร้อยละ 55.2

สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546) ทำการศึกษาเรื่องทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งการวิเคราะห์เป็นสามส่วน คือ (1) โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ชั้น โดยกำหนดคณะกรรมการในระดับชาติ 2 ชั้น คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ประเภทต่าง ๆ และมีคณะกรรมการในระดับจังหวัดแยกเป็นต่างหากอีกหนึ่งชั้น ทำให้เกิดปัญหาความไร้เอกภาพภายในโครงสร้างองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ โดยได้เสนอแนวทางแก้ไขโดย กำหนดให้ชัดเจนว่า องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจและมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนั้นควรมีเพียงองค์กรเดียว หากจะมีองค์กรอื่น ๆ เกิดขึ้นก็ให้เป็นไปโดยผลจากการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว ทั้งในด้านการจัดตั้ง การกำหนดองค์ประกอบ และขอบข่ายอำนาจหน้าที่ โดยให้ถือว่าองค์กรอื่น ๆ มีฐานะเป็นเพียงคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลที่มีเอกภาพนี้ทั้งสิ้น (2) กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการโอนย้าย พบว่ามีปัญหา คือ การโอนย้ายเป็นไปด้วยความยากลำบากหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร และยังพนักงานมีความขัดแย้งกับผู้บริหารแล้ว การขอโอนย้ายจึงไม่สามารถทำได้เลย โดยเสนอแนวทางแก้ไข คือ การโอนย้ายในกรณีที่เป็นแบบปกติควรคงวิธีการปฏิบัติไปตามแบบเดิม ส่วนการโอนย้ายในกรณีที่เป็นปัญหา เช่น ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหาร ควรให้คณะกรรมการแห่งชาติมีอำนาจเข้ามาแก้ไข ปัญหา (3) ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ ประการแรก ทิศทางของโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เสนอให้มีคณะกรรมการ

กลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว ประการที่สอง ทิศทางของโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรมีทิศทางต่าง ๆ ดังนี้ 1) ในระยะยาวอาจมีการพิจารณารวม อบต. ที่มีขนาดเล็กเข้าด้วยกัน และยกฐานะเป็นเทศบาล 2) ควรมีการพิจารณาให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นแบบเดียวกันหมด ใช้โครงสร้างการบริหารงานบุคคลแบบเดียวกันหมด 3) ในระยะยาว การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรมีบัญชีโครงสร้างเงินเดือน และประโยชน์ทดแทนอื่นเป็นของตนเอง แยกออกจากบัญชีเงินเดือนของ ก.พ. หรือข้าราชการพลเรือน เพราะมีความแตกต่างในด้านโครงสร้าง หน้าที่ และธรรมชาติของลักษณะที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป 4) ในการกำหนดโครงสร้างเงินเดือนพื้นฐาน ค่าจ้างตามทักษะ ค่าจ้างตามผลงาน รวมทั้งประโยชน์ทดแทนอื่นของพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามโครงสร้างบัญชีใหม่ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น ควรมีทิศทางที่กำหนดให้มากกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพราะต้องการให้เป็นโครงสร้างเงินเดือนที่สามารถจูงใจให้บุคลากรที่มีความสามารถมาทำงานกับท้องถิ่นให้มากที่สุด 5) การสรรหาและคัดเลือก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีศูนย์การทดสอบของจังหวัดเพียงแห่งเดียว และอาจให้ใช้บัญชีได้ทั่วประเทศ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการแห่งชาติ 6) การสรรหา ควรใช้วิธีการแบบ Outsourcing โดยอาจจะจ้างสถาบันการศึกษาจัดสอบให้ 7) การคัดเลือกพนักงานที่อยู่ในระดับบริหาร ควรจะให้คณะกรรมการแห่งชาติเข้ามามีส่วนร่วมหรือควบคุมการคัดเลือกด้วย 8) การโอนย้ายในกรณีที่เป็นปัญหา เช่น ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บริหาร ควรให้คณะกรรมการแห่งชาติมีอำนาจเข้ามาแก้ไขปัญหา 9) ในระยะยาวควรมีศูนย์ประสาน รับเรื่องราว และดำเนินการโอนย้ายพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั้งภายในจังหวัดและข้ามจังหวัด โดยให้มีการร้องขอจากพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยปีละ 1 – 2 ครั้ง 10) ในด้านการประเมินผล ควรมีการกำหนดกระบวนการประเมินผลให้เป็นไปตามการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งประเมินให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ของการพัฒนาท้องถิ่นด้วย 11) การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ควรให้คณะกรรมการแห่งชาติมีอำนาจเป็นผู้พิจารณาตัดสินการอุทธรณ์ของพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น 12) การพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่นในอนาคตต้องยึดหลักของการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเพื่อสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาของส่วนท้องถิ่นและส่วนจังหวัดในเชิงบูรณาการ 13) การพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้สองแนวทาง คือ หนึ่งจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาของจังหวัดขึ้นมา และสอง อาจใช้วิธีการแบบ Outsourcing 14) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในอนาคตควรจะใช้แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในเชิงกลยุทธ์เข้ามาปรับใช้ โดยการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ส่วนท้องถิ่น ให้มีลักษณะเป็นการบูรณาการเข้ากับยุทธศาสตร์ของการพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546) ทำการศึกษา เรื่อง การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแบ่งผลการวิจัยออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้ (1) กรอบแนวคิดเรื่องระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน สามารถสรุป จัดแบ่งระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ได้เป็น 3 รูปแบบกว้าง ๆ คือ 1) ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยรูปแบบนี้ถือว่า อำนาจ ในการจัดการด้านบุคลากรทั้งกระบวนการเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการ กันเอง 2) ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ ระบบนี้ถือว่าพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทุกแห่งถือเป็นกำลังพลในภาครัฐที่ถูกจัดรวมเข้าอยู่ภายใต้โครงสร้างอันเดียวกัน โดยอำนาจ ทางการบริหารด้านบุคลากรจะถูกกำหนดกรอบโดยคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคล ในระดับชาติ 3) ระบบผสมผสาน จะเป็นการผสมผสานระหว่างสองรูปแบบแรก กล่าวคือ อำนาจ ทางการบริหารงานบุคคลจะถูกใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งกับองค์กร ส่วนกลางในระดับชาติ โดยจะถือว่าบุคลากรในภาคท้องถิ่นเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ ละแห่งที่จะจัดการกันเอง แต่ข้อกำหนดทางการบริหารต่าง ๆ จะถูกวางกรอบโดยอาศัยระบบ คณะกรรมการ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นภายใต้ระบบพหุภาคี หรือโดยองค์กรกลางที่เป็น องค์กรของรัฐที่มีอิสระจากรัฐบาลส่วนกลาง และบางประเทศดำเนินการโดยองค์การมหาชน (2) สภาพปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่า ประสพปัญหา ได้แก่ 1) การขาดความเป็นเอกภาพขององค์กรบริหารงานบุคคล 2) การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ประธานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาเช่น การขาดความ เป็นกลาง ไม่มีผู้ใดกล้าเสนอความคิดเห็นขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด 3) ปัญหาเกี่ยวกับ องค์ประกอบของคณะกรรมการในองค์กรการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการ ก.ถ. ไม่มี ตัวแทนพนักงานส่วนท้องถิ่น และในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากการกำหนดหลักเกณฑ์ กว้าง ๆ ทำให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว และพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้น ไม่มีความรู้เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคล ทำให้ เกิดผลเสียต่อข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น 4) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสำนักงาน ก.ถ. จากการกำหนดให้สำนักงาน ก.ถ. สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และมีการกำหนดให้ คณะกรรมการ โดยตำแหน่งบางส่วนมาจากกระทรวงมหาดไทย ทำให้การบริหารงานและการ ตัดสินใจถูกครอบงำโดยกระทรวงมหาดไทย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการ บริหารงานบุคคลของตนเอง (3) สภาพปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นใน ประเทศไทย ในส่วนของกระบวนการโอนย้าย พบว่ามีจุดอ่อนและสภาพปัญหา ดังนี้ 1) ขาด ความคล่องตัวในการ โอนย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระบบการ โอนย้าย ข้าราชการ/พนักงานในปัจจุบัน ต้องได้รับความยินยอมทั้งจากตัวข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น

เสียก่อน หรือที่เรียกว่า หลักความสมัครใจ จากนั้นต้องได้รับความยินยอมของผู้บริหาร อปท. ทั้งสองฝ่าย หรือที่เรียกว่า หลักความยินยอม นอกจากนี้ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดอีก จึงทำให้การโอนย้ายล่าช้าและไม่คล่องตัว

2) ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ถูกกลั่นแกล้งจากผู้บริหาร อปท. โดยการไม่ยินยอมให้โอนย้าย ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นของตน ส่งผลให้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เติบโต

3) ในบางกรณี ผู้บริหาร อปท. ต้องการโอนย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สมัครใจ 4) จากกรณีข้างต้น ส่งผลให้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นขาดความก้าวหน้าและทำงานไม่เต็มประสิทธิภาพ ในขณะที่ผู้บริหาร อปท. ก็ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่ 5) เกิดปัญหาในทางเทคนิคต่าง ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการ โอนบุคลากรที่ไม่มีคุณภาพไป แต่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับ ในทางกลับกันบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการบุคลากรที่มีความสามารถ แต่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดโอนให้ รวมถึงบุคลากรก็ไม่ต้องการโอนย้ายไปเช่นกัน หรือในบางกรณีคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความเห็นชอบเป็นต้น

(4) ทิศทางการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยยึดกรอบหลักการสำคัญในการวางระบบการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 3 ประการ อันประกอบด้วย 1) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 2) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับทิศทางของการกระจายอำนาจ และเป็นการส่งเสริมระบบคุณธรรมภายในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง 3) ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องมีประสิทธิภาพ อีกทั้งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการพัฒนาให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพ โดยได้เสนอแนะในส่วนขององค์กรการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับชาตินั้น ควรแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และคณะอนุกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (อนุฯ ก.จังหวัด) และสำนักงาน ก.ถ. ควรเป็นหน่วยงานอิสระที่เป็นนิติบุคคล บริหารงานอิสระภายใต้ระบบคณะกรรมการซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคลากรในสำนักงานมีสถานะเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ที่สังกัดกับ สำนักงาน ก.ถ. โดยตรง และหัวหน้าสำนักงาน ก.ถ. ควรใช้การว่าจ้างมืออาชีพ ซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านการบริหารงานบุคคล และระบบการปกครองท้องถิ่นมาทำงาน และงบประมาณควรมาจากงบประมาณจำนวน 0.2 เปอร์เซ็นต์ จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในแต่ละปี และในส่วนการโอนย้าย เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าและไม่สะดวกในการโอนย้ายบุคลากรส่วนท้องถิ่น ได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ยึดหลักความสมัครใจของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น 2) หากข้าราชการ/พนักงานส่วน

ท้องถิ่นสามารถตกลงกันได้ และผู้บริหาร อปท. ยินยอม ให้ผู้บริหาร อปท. ออกคำสั่งโอนย้ายกันได้เลย โดยไม่ต้องรับการพิจารณาจาก ก.จังหวัด 3) หากกรณีที่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่งสามารถตกลงกันได้ แต่ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่ยินยอม กรณีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทั้งคู่และอยู่ภายในจังหวัดเดียวกัน ให้คณะอนุฯ ก.จังหวัดพิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็น และลงมติออกคำสั่งโอนย้าย กรณีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งคู่ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกับขนาดใหญ่ หรือข้ามระหว่างจังหวัด ให้ ก.จ. เป็นผู้พิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็น และลงมติออกคำสั่งโอนย้าย 4) หากกรณีที่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหาที่ต้องการโอนย้ายเพื่อสับเปลี่ยนตำแหน่งได้ ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จ.) หรือ อนุฯ ก.จังหวัดแล้วแต่กรณี เรียกบุคลากรดังกล่าวมาประจำที่สำนักงานบริหารงานบุคคลประจำจังหวัด แล้วให้รับดำเนินการเพื่อหาตำแหน่งว่างเพื่อสับเปลี่ยนโดยพลัน 5) หากเกิดกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่ง และไม่สามารถตกลงกันเพื่อย้ายได้ ให้ ก.จ. ลงมติเพื่อออกคำสั่งโอนย้าย ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และให้ อนุฯ ก.จังหวัด ลงมติเพื่อออกคำสั่งโอนย้าย กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

อนุฯ สุนสวัสดิกุล (2547) ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น : ศึกษาจากคดีปกครองในศาลปกครอง ผลการศึกษาได้นำเสนอปัญหา 3 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาที่เกิดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการบริหารงานบุคคล และปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่สอง เหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกิดจาก 4 สาเหตุใหญ่ คือ เหตุจากผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เหตุที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ชัดเจน ตีความได้เป็นหลายนัย เหตุที่เกิดจากระบบการบริหารงานบุคคลที่ยังมีข้อบกพร่อง และเหตุที่เกิดจากผู้ฟ้องคดีเองที่กระทำไม่ถูกต้องจริง หรือเข้าใจผิดคิดว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งมีจำนวนมากที่มีได้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และส่วนที่สาม ปัญหาการดำเนินคดีในศาลปกครอง โดยได้เสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและการดำเนินคดีในศาลปกครอง สรุปได้ดังนี้ (1) ข้อเสนอแนะในส่วนของกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ หรือเงื่อนไขในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงระยะเวลาในการแจ้งให้หน่วยปฏิบัติในลำดับชั้นต่าง ๆ ทราบและนำไปปฏิบัติได้จริง และควรกำหนดแนวปฏิบัติในช่วงเปลี่ยนผ่านด้วย แนวทางการใช้อำนาจในกระบวนการ

บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย บุคลากรของท้องถิ่นส่วนที่ถูก
กระทบสิทธิหรือหน้าที่ที่ควรจะต้องทราบสิทธิ และหน้าที่ และวิธีการปกป้องสิทธิและหน้าที่
ของตน และประการสุดท้ายแนวทางการใช้อำนาจของคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม
(2) ควรเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองให้กับบุคลากรส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และใน
กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการใช้อำนาจ
ของตนเองเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ศาลมี
คำพิพากษาหรือคำสั่ง (3) ควรได้มีการเผยแพร่แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้กับบุคลากรของ
ส่วนท้องถิ่นเพื่อลดข้อบกพร่อง และให้การกระทำเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักการบริหารราชการ
ที่ดี