



ปัญหาข้อกฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แดนไทย ต๊ะวิไชย

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

ปีการศึกษา 2567

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

ปัญหาข้อกฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แดนไทย ตะวีไชย

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

ปีการศึกษา 2567

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

LEGAL PROBLEMS IN PERSONNEL MANAGEMENT
OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS

Danthai Tawichai

A Research Paper Submitted in Partial Fulfillment of
the Requirements for the Degree of
Master of Laws
Laws

Faculty of Laws, Bangkokthonburi University

Academic Year 2024

Copyright of Bangkokthonburi University

ปัญหาข้อกฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

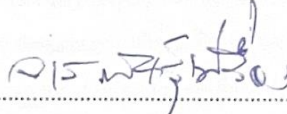
แดนไทย ตะวีไชย

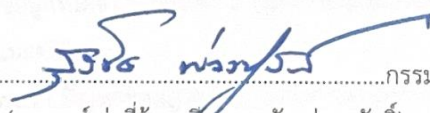
คณะนิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์และคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ได้พิจารณาสารนิพนธ์ ฉบับนี้แล้ว มีมติว่าเป็นงานวิจัยที่มีคุณภาพ จึงขอเสนอให้รับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมา)


.....กรรมการ/อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร.จเร พันธุ์เปรื่อง)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ว่าที่ร้อยตรี ดร.สุรัช พ่วงชูศักดิ์)

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี อนุมัติให้สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์


.....คณบดี
(พลตำรวจตรี ดร.ทีป ราญสรน้อย)

วันที่..... เดือน..... พ.ศ.....

ชื่อสารนิพนธ์ : ปัญหาข้อกฎหมายการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ทำวิทยานิพนธ์ : นายแดนไทย ต๊ะวิไชย อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์ ดร.จเร พันธุ์เปรื่อง

ปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต (นิติศาสตร์) ปีการศึกษา : 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ 2) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) เพื่อศึกษาปัญหาทางการบริหารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยอาศัยข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) อาทิ กฎหมายในประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ ศึกษาวรรณกรรมต่างๆ เช่น หนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์งาน วิจัย ตลอดจนสืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ พร้อมนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา มาวิเคราะห์เปรียบเทียบอย่างเป็นระบบ อันจะนำมาสู่บทสรุป และข้อเสนอแนะต่อไป

ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาข้อกฎหมายการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระและอำนาจในการบริหารงานบุคคลมาก ส่งผลให้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้งการโยกย้าย จนถึงการให้ความดีความชอบนั้นเป็นอำนาจของบุคคลเดียว คือ ผู้บริหารท้องถิ่น ส่งผลให้ท้องถิ่นได้บุคคลซึ่งไม่มีคุณภาพ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพของการบริหารงาน การบังคับใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีผลใช้บังคับแต่เพียงฝ่ายข้าราชการเท่านั้น ไม่ได้บังคับใช้กับฝ่ายการเมือง เช่น ในกรณีที่ข้าราชการใช้อำนาจมิชอบจะถูกตั้งคณะกรรมการสอบวินัยและโดนปลดออกจากตำแหน่งได้

คำสำคัญ: กฎหมาย, การบริหารงานบุคคล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Research Title : LEGAL PROBLEMS IN PERSONNEL MANAGEMENT OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS

Researcher : Mr.Danthai Tawichai; **Advisors :** Instructor Dr.Charae Panpruang;
Degree : Master of Laws (Laws); **Academic Year :** 2024

Abstract

This research are: 1) To study the legal concepts of public sector personnel management, 2) To examine legal issues in personnel management within local administrative organizations, 3) To explore administrative problems related to the enforcement of laws in personnel management within local administrative organizations, and 4) To propose guidelines for solving personnel management issues in local administrative organizations. This is a qualitative study that focuses on legal research concerning the personnel management of Thailand's local administrative organizations.

This research is a qualitative study that primarily relies on documentary research. It gathers primary data such as domestic and international laws, and examines various literature, including books, academic articles, theses, and research papers. The study also involves collecting information from electronic databases, both local and international. The collected data is systematically analyzed and compared, leading to conclusions and recommendations.

The research found that issues related to legal aspects of personnel management in local administrative organizations, under the Local Personnel Management Act B.E. 2542 (1999), stem from the fact that local executives possess considerable autonomy and authority in managing personnel. This results in the power over personnel management processes-ranging from recruitment, appointment, transfer, to awarding commendations-being concentrated in the hands of a single individual, the local executive. Consequently, this often leads to the recruitment of individuals who lack quality, which negatively impacts the overall management. Moreover, the enforcement of personnel management laws only applies to civil servants, not to political officials. For instance, if a civil servant abuses their power, a disciplinary committee can be formed, and the individual may be dismissed from their position.

Keywords: Law, Personnel Management, Local government organizations

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 สมมุติฐานของการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
2 แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
2.1 แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	7
2.2 แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น	9
2.3 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	14
2.4 หลักการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย	20
3 กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ และของประเทศไทย	30
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลตามหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา	30

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
3 (ต่อ) 3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลตามหลัก กฎหมายของอังกฤษ	33
3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลตามหลัก กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น	46
3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคลตามหลัก กฎหมายของประเทศไทย	64
4 วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และ ต่างประเทศ	71
4.1 วิเคราะห์แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของประเทศไทย	71
4.2 วิเคราะห์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา	80
4.3 วิเคราะห์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอังกฤษ	82
4.4 วิเคราะห์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอังกฤษ	83
5 บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	87
5.1 บทสรุป	87
5.2 อภิปรายผล	91
5.3 ข้อเสนอแนะ	97
บรรณานุกรม	100
ประวัติผู้วิจัย	102

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 ส่วนของโครงสร้างชั้นบนมีหน่วยงานวิสาหกิจรวม (Joint Authorities)	37
3.2 แสดงความเปลี่ยนแปลงของจำนวนเทศบาล (พุทธศักราช 2488, 2496, 2499, และ 2545)	55
3.3 จำนวนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามประเภทหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	64

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
3.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษ	35
3.2 โครงสร้างของฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น	53
3.3 แหล่งที่มาของรายได้ของท้องถิ่น (ในปีพุทธศักราช 2539)	62

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ได้ ต้องขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความอนุเคราะห์จากท่านอาจารย์ ดร.จเร พันธุ์เปรื่อง ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ท่านให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องทุกขั้นตอนเป็นอย่างดี

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องการทำงานวิจัยครั้งนี้ กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าของท่านให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นตามความเป็นจริง เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูล และการนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลไปใช้ในการวิจัยได้อย่างถูกต้อง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณบุคลากรทุกฝ่ายจากมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี ซึ่งต่างก็กรุณาอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำงานวิจัยที่ได้รับคอยช่วยเหลือ สนับสนุน ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของผลสำเร็จในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ท้ายที่สุดผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาผู้มีพระคุณเป็นผู้ซึ่งประสิทธิ์ประสาททั้งความรู้ ให้กำลังใจ ความหวังใยเสมอมา และเป็นแรงบันดาลใจให้ผู้วิจัยฝ่าฟันอุปสรรคจนทำให้สำเร็จ และผู้คอยอุ้มชูและเลี้ยงดูด้วยความทะนุถนอมมาโดยตลอด ข้าพเจ้าซาบซึ้งในพระคุณของท่าน จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอย่างสูงสุด

แดนไทย ต๊ะวิไชย

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการกำหนดการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านต่างๆ ตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลังคน การแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษ และการให้พ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเป็นระบบที่ยึดถือหลักระบบคุณธรรมและหลักการ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี สามารถบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้แนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹ ได้บัญญัติถึงความสำคัญที่จะต้องการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 78 ว่า “ รัฐจะต้องทำการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นได้ดำเนินงานกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองและประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการบริหารกิจการงานของประชาชนในท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมพัฒนาทั้งในด้านของเศรษฐกิจในท้องถิ่น สังคม และระบบสาธารณสุขโภชนาการ และการรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานระบบด้านสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงเหมือนกันทั่วประเทศ ศิลปและวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งผลักดันพัฒนาจังหวัดให้มีการทุกจังหวัดมีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง ขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ” และได้กำหนดเรื่องการปกครองการบริหารกิจการงานส่วนท้องถิ่น ไว้เป็นการเฉพาะในหมวดที่ 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 รวม 9 มาตรา โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระในการบริหาร การพัฒนาบุคคลส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ได้แก่ มาตรา 284 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในออกข้อบัญญัติ ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ” จะเห็นได้ว่า ในประเด็นเรื่องอำนาจในทางบริหารจัดการงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ท้องถิ่นมีอิสระในทางบริหารจัดการบุคคลโดยแนชัด

ขณะเดียวกัน ในการให้อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลที่กล่าวนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขในการใช้อำนาจในทางบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมไว้เป็นมาตราหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 288 เพื่อให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542² ตราขึ้นโดยกำหนดรายละเอียดในเรื่องการบริหารงานบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญวางหลักการในมาตรา 288 ที่แสดงให้เห็นถึงความ เป็นอิสระของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางด้านการบริหารงานบุคคล ในการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง และการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไป

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตามความต้องการและความเหมาะสมของการบริหารงานทรัพยากรบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งให้เกิดการโยกย้ายถ่ายเทบุคลากรซึ่งทำงานในท้องถิ่นได้จริง ทำให้มีคนที่มีความสามารถสนใจทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีโครงสร้างและหน้าที่ขององค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ที่มีผู้แทนของท้องถิ่นรวมอยู่ในโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกฎหมายที่รองรับความเป็นอิสระและความต้องการในการด้านบริหารงานบุคคล โดยการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นเอง อีกทั้งยังเป็นกฎหมายที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

การพัฒนาการทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ก็ได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³ ได้มีการบัญญัติถึงแนวทางในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภาครัฐเอาไว้ มาตรา 76 รัฐจะทำการพัฒนาระบบในการบริหารงานราชการแผ่นดินทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น และระบบการบริหารงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารสังคมกิจการบ้านเมืองที่เป็นระบบ หน่วยงานของรัฐต้องให้ความร่วมมือและช่วยเหลือสนับสนุนส่งเสริมในการปฏิบัติหน้าที่ การดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้การบริหารงานราชการแผ่นดิน การบริการงานสาธารณะและงบประมาณเพื่อประโยชน์โดยรวมของสังคมและของประชาชนในท้องถิ่น มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณธรรม มีทัศนคติที่ดี ความซื่อสัตย์สุจริต และเป็นผู้ให้บริการประชาชนไม่เลือกปฏิบัติ ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพสะดวก รวดเร็ว

รัฐจะต้องดำเนินการให้มีกฎหมายในการการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปโปร่งใส ตามระบบคุณธรรม จริยธรรม โดยกฎหมายจะต้องมีมาตรการกำกับ การป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือกระทำการที่มีชอบที่เป็นการขัดต่อข้อกฎหมาย เป็นการแทรกแซงก้าวก่ายการทำงาน หรือการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือที่การพิจารณาผลงานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

รัฐจะต้องจัดให้มีมาตรฐานทางด้านจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการปฏิบัติ การกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดแนวทางในการดำเนินการปฏิรูปประเทศโดยได้แบ่งออกเป็นด้านต่างๆ เอาไว้ ซึ่งในด้าน ข.ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ได้บัญญัติไว้ว่า

“ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถ และผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจ และกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์ และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อให้การปฏิบัติ

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ราชการ และการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐ จากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา ”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้างต้น ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภาครัฐนั้น นอกจากรัฐจะต้องตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับหน่วยงานต่างๆ ของรัฐขึ้นใช้บังคับแล้ว รัฐธรรมนูญก็ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำ “ มาตรฐานทางจริยธรรม ” เพื่อให้หน่วยงานของหรือองค์กรภาครัฐได้ใช้เป็นหลักในการไปจัดทำประมวลจริยธรรมในการทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นๆ ต่อไปด้วย ซึ่งขณะนี้ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พุทธศักราช 2562⁴ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการประพฤติปฏิบัติอย่างถูกต้องมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และให้ใช้เป็นหลักการที่สำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรม และข้อกำหนดจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ย่อมหมายความว่ารวมถึงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 251 ก็ได้บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวว่า “ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องและเป็นไปตามที่ข้อกำหนดบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบด้านคุณธรรม คำนึงถึงความเหมาะสม และต้องจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงพัฒนาแก้ไขร่วมกัน หรือการโยกย้ายการสับเปลี่ยนการขอตัวผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านมาช่วยงานบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า กำหนดให้ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการก้าวร้าวการทำงานการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นด้วย กฎหมายกลางที่ได้ใช้เป็นแม่บทในการบริหารจัดการงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้แก่ “พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542”⁵ โดยกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับรูปแบบ และแนวทางในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และใช้กับพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกประเภท รวมถึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตรวจสอบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยภาพรวมของประเทศ และการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคล พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดไว้

จากปัญหา การบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีหลายประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรและการให้บริการต่อประชาชน เช่น การขาดความโปร่งใสและธรรมาภิบาล การขาดกลไกควบคุมและตรวจสอบการใช้งบประมาณหรือทรัพยากรของท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดปัญหาคอร์รัปชันและความไม่โปร่งใสในการดำเนินงาน การกระจายอำนาจไม่สมบูรณ์แม้ว่าจะมีการกระจาย

⁴ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น แต่ในบางครั้งการถ่ายโอนอำนาจยังไม่สมบูรณ์ ทำให้องค์กรท้องถิ่นไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพตามที่กฎหมายกำหนด ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพและทักษะที่เหมาะสม บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขาดทักษะหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ควร ขาดงบประมาณและทรัพยากร องค์กรท้องถิ่นหลายแห่งประสบปัญหาการขาดงบประมาณและทรัพยากร ซึ่งทำให้ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นหรือให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่ ความขัดแย้งภายในองค์กรและการเมืองท้องถิ่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และการเมืองในท้องถิ่นอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงาน ทำให้การตัดสินใจล่าช้าและไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นอาจไม่ได้มีโอกาสหรือถูกเชิญชวนให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือการพัฒนาในชุมชนของตน ซึ่งส่งผลให้ความต้องการและปัญหาของประชาชนถูกละเลย การขาดแผนพัฒนาและยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน การบริหารงานที่ไม่มีแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ชัดเจน อาจทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถพัฒนาไปในทิศทางที่ยั่งยืนและเป็นระบบ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
- 1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาทางการบริหารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.2.4 เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสอดคล้องกันย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาจากเอกสารทั้งของต่างประเทศ และของประเทศไทย ทำการศึกษาเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับ ข้อกฎหมายการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการปฏิบัติ การบริหารงานบุคคลตลอดจนปัญหาข้อกฎหมายการบริหารงานบุคคลทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง รวมถึงการพัฒนาประสิทธิภาพ เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของการบริหารงานในยุคปัจจุบัน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยอาศัยข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) อาทิ กฎหมายในประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ ศึกษาวรรณกรรมต่างๆ เช่น หนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์งาน วิจัย ตลอดจนสืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ พร้อมนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา มาวิเคราะห์เปรียบเทียบอย่างเป็นระบบ อันจะนำมาสู่บทสรุป และข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบองค์ความรู้แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

1.6.2 ทำให้ทราบองค์ความรู้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6.3 ทำให้ทราบองค์ความรู้ปัญหาทางการบริหารเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6.4 ทำให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	นายแดนไทย ต๊ะวิไชย
วัน เดือน ปีเกิด	15 มกราคม 2514
ที่อยู่ปัจจุบัน	สยาม กรีน ซิตี 119/21 ม. 4 ต. ปลวกแดง อ. ปลวกแดง จ. ระยอง 21140
สถานที่ทำงาน	ผู้จัดการอาวุโสฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ บริษัท ไทย อาซาฮิ เดนโซ จำกัด กรรมการผู้จัดการ บริษัท แคร่ เซอร์วิส เอ็นจิเนียริง จำกัด ที่ปรึกษา บริษัท สหเจริญทรัพย์ ทรานสปอร์ต จำกัด
ประวัติการศึกษา	ระดับปริญญาตรี คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ระดับปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น ระดับปริญญาโท คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี ระดับปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ