ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสะอาด อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๕

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุป เป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

๑.โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติโครงสร้าง การบริหารงานบุคคลไว้ ๓ ระดับ ประกอบด้วย คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด) และในระดับจังหวัดยังแบ่งคณะกรรมการออกเป็น ๓ ชุด คือ ก.อบจ., ก.เทศบาล และ ก.อบต. การมีองค์กรการบริหารงานบุคคล ๓ ระดับ ในระดับชาติและ ๓ ชุด ในระดับจังหวัด ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน คือ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรซึ่งไม่มีความชัดเจน นำไปสู่ความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งส่งผลให้การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยุ่งยากซึ่งในแต่ละกระบวนการนั้นมีขั้นตอนมากทำให้เกิดความล่าช้า และสร้างความเสียหายแก่ท้องถิ่นได้เช่น การบรรจุ ตำแหน่งที่ว่างอยู่ ท้องถิ่นต้องขออนุมัติต่อ ก.ระดับจังหวัด เพื่อที่จะปรับปรุงตำแหน่งแล้วก็บรรจุแต่งตั้งขอใช้บัญชีที่มีอยู่ในบางครั้งต้องใช้เวลา ๓-๔ เดือน แม้แต่การบรรจุแต่งตั้งลูกจ้างก็เช่นเดียวกัน

๒. กระบวนการสรรหาบุคลากร

ปัญหานี้เกิดมาจากการตีความเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการบริหารงานบุคคลผิดส่งผลให้ อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย จนถึงการให้ความดี ความชอบนั้นไปกระจุกที่บุคคลเดียวคือผู้บริหารหรือนายกฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้สามารถใช้อำนาจ ได้ตามอำเภอใจส่งผลให้ท้องถิ่นได้บุคคลไม่มีคุณภาพ ซึ่งกระทบต่อคุณภาพของการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในปัจจุบันมีปัญหาเนื่องจากอำนาจในการบริหารงานบุคคลอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเมืองมักเข้ามาครอบงำส่วนกลางไม่มีการกระจายอำนาจตามรูปแบบขาดความเป็นอิสระ มีปัญหาทุจริตคอรัปชั่น ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลถูกแทรกแซงทั้งจากภายในและภายนอก ไม่มีการถ่วงดุลในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลก็เกิดความเสียหายต่อระบบคุณธรรม

๓. การขาดแคลนบุคลากร

ปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลไม่เกินร้อยละ ๔๐ ใน ๓ ลำดับแรก ได้แก่

๑) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร

๒) นโยบายของผู้บริหาร

๓) ยุทธศาสตร์ของ อปท.

ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานของ อปท. สามารถจำแนกได้เป็น ๓ ประเด็น

๑) อปท.ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางและขาดบุคลากร ในบางลักษณะ งานในพื้นที่ท่องเที่ยว พื้นที่ห่างไกล อันเนื่องมาจากปัญหาค่าครองชีพสูง ปัญหาบุคลากรเป็นคนต่างพื้นที่ จึงขอย้ายกลับภูมิลำเนาเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และประสบปัญหาขาดแคลนเจ้าหน้าที่ ในบางตำแหน่ง เช่น พนักงานเก็บขยะเนื่องมาจากเป็นตำแหน่งที่ต้องทำงานหนักแต่ได้รับผลตอบแทนน้อย จึงลาออกไปทำงานกับภาคเอกชนที่งานสบายกว่าและมีสวัสดิการดีกว่า

๒) การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งข้าราชการให้แก่ อปท. ต่าง ๆ ตามความต้องการของแต่ละ อปท. ที่ดำเนินการโดย ก.กลาง และเว้นระยะห่างการสอบประมาณ ๒ ปีนั้น ประสบปัญหาหลายประการเช่น บางตำแหน่งมีผู้สอบแข่งขันได้น้อย บางตำแหน่งไม่มีผู้สอบแข่งขันได้หรือบาง อปท.ไม่มีผู้ประสงค์จะไปบรรจุแต่งตั้ง เป็นต้น ส่งผลให้ อปท. บางแห่งขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน

๓) ปัจจุบันมีการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. หรือมอบหมายงานต่าง ๆ ให้แก่ อปท. เป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้ถ่ายโอนบุคลากรไปให้ อปท. ส่งผลให้การปฏิบัติงานนั้น ๆ ของ อปท. ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะ บุคลากรเดิมของ อปท. มีน้อยและขาดความชำนาญงาน

๔) การขอกำหนดตำแหน่งตามแผนอัตรากำลังต้องมีค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร งานบุคคลไม่เกิน ร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้ อปท. ขาดแคลนบุคลากร

๕) มีคำสั่งให้บุคลากรในสังกัด อปท. ไปช่วยราชการในส่วนราชการอื่น ๆ

๖) ผู้ปฏิบัติงานทำงานหลายหน้าที่ อปท. หลายแห่งประสบปัญหามีตำแหน่งว่างหลายอัตรา บุคลากรต้องปฏิบัติงานอื่นๆ นอกเหนือจากหน้าที่หลัก ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของงาน

๗) การจัดทำแผนอัตรากำลังของ อปท. หลายแห่งวิเคราะห์ค่างานไม่ถูกต้องหรือไม่ได้มีการวิเคราะห์ค่างาน ส่งผลให้บาง อปท. ขาดแคลนบุคลากรหรือมีบุคลากรมากเกินไป

๘) การปรับปรุงแผนอัตรากำลังเป็นไปได้ยาก มีขั้นตอนมาก ยุ่งยาก ซับซ้อน ต้องผ่านคณะกรรมการหลายชั้น ไม่ทันต่อความต้องการใช้งาน ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจพนักงานหรือข้าราชการที่เรียนจบระดับ ปริญญาเอก หรือจบเกียรตินิยมเข้ามาทำงานได้เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ จูงใจให้คนเก่งเข้าสู่ระบบได้ง่าย มีขั้นตอนมากและวุ่นวาย ตั้งแต่กระบวนการสรรหา การสอบ การขึ้นบัญชี การแต่งตั้ง การโยกย้าย รวมถึงอัตราเงินเดือนและการถูกมองว่าเป็นข้าราชการชั้นสองด้วย ทำให้ท้องถิ่น ไม่ สามารถสรรหาคนดีคนเก่ง มาทำงานให้กับท้องถิ่นได้และในการกำหนดคุณสมบัติประจำตำแหน่งของคนที่มา จะเป็นปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ว่าต้องมีวุฒิการศึกษาทางรัฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้สายอาชีพอื่นได้สอบแข่งขัน ทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถหรือทักษะในสายอาชีพอื่นไม่ สามารถก้าวสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงได้ นอกจากนี้ยังไม่มีระบบที่เกื้อหนุนให้บุคลากรท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถโอนย้ายไปสู่ราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลาง รวมทั้งโอกาสที่จะได้ขึ้นเป็นผู้บริหารระดับสูง ในตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งที่เข้าใจระบบงานท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี จากการลงพื้นที่เพื่อรับฟังความเห็นและ รวบรวมข้อมูลปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกำรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของสำนักงาน ตามกรอบแนวทางการติดตามประเมินผลทั้ง ๖ ด้าน จากกลุ่มเป้าหมาย สรุปผลได้ดังนี้

๑) ประเด็นการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง โอน ย้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรวิชาชีพเฉพาะ เช่น แพทย์ เภสัชกร และขาดแคลนบุคลากรทุกลักษณะงานในพื้นที่ เช่น พื้นที่ท่องเที่ยว พื้นที่ห่างไกล เป็นต้น อันเนื่องมาจากปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน ปัญหาค่าครองชีพสูง และปัญหาบุคลากรเป็นคนต่างพื้นที่จึงขอย้ายกลับภูมิลำเนา เมื่อครบ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่กำหนด

๒) ประเด็นการวางแผนอัตรากำลัง การจัดทำแผนอัตรากำลังของ อปท. ในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะของ อปท. เพราะโครงสร้างและอัตรากำลังหลักของแต่ละ อปท. ถูกกำหนดโดย ก.กลาง และควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับอัตรากำลังให้เหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะของ อปท. ให้มากขึ้น

๓) ประเด็นเรื่องเงินเดือน ค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์ รัฐบาลควรให้เงินอุดหนุน อปท. เพื่อเป็นเงินเพิ่มพิเศษ เงินสวัสดิการ เงินค่าตอบแทนพิเศษรายเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ เป็นต้น

๔. ระบบอุปถัมภ์ เรื่อง การคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

๑) ปัจจัยที่ทำให้เกิดคอร์รัปชันใน เทศบาลนคร มีอย่างหลากหลาย ในเบื้องต้นเกิดจากปัจจัยในฐานะตัวบุคคล และช่องว่างของกฎหมายนอกจากนั้น ปัจจัยทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญในปัจจุบันที่ทำให้ระดับความรุนแรงของการคอร์รัปชัน โดยมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ความร่วมมือกันของฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำกลไกภาครัฐอ่อนแอโดยเฉพาะการตรวจสอบจากกลไกภายในและภายนอก หน่วยงาน รวมถึงค่านิยมของคนในสังคม ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ความอ่อนแอของภาคประชาชน ภาค ประชาสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชันในภาพรวม

๒) รูปแบบการคอร์รัปชัน ได้แก่การทุจริตใน การจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในการออกใบอนุญาต การทุจริตในการบริหารงานบุคคล การทุจริตด้านการเงินการ บัญชีโดยมีสาเหตุ ปัจจัย และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ในปัจจุบันรูปแบบการทุจริตมีแนวโน้มสลับซับซ้อน มากขึ้น โดยมีปัจจัยในทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดรูปแบบการทุจริตในเชิงนโยบาย และ ผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองท้องถิ่น

๓) แนวทางในการควบคุมการคอร์รัปชัน ได้แก่ การป้องกัน การปราบปราม การบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และการสร้างจิตสำนึก ซึ่งทั้งหมดนี้จะ ทำให้การควบคุมการคอร์รัปชันเป็นไปอย่างยั่งยืนสอดคล้องกับมูลเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์การบริหารส่วนตำบล

ความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน พบว่า กลไกการตรวจสอบระบบอุปถัมภ์และค่านิยม ล้วนส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชั่นในองค์การบริหารส่วนตำบล แสดงให้เห็นถึงกลไกการตรวจสอบยังไม่สามารถจะ ยับยั้งการทุจริตคอร์รัปชั่นได้อย่างเต็มที่รวมถึงระบบอุปถัมภ์และค่านิยมที่ถ่ายทอดต่อกันมาจนนำไปสู่ความเต็มใจในการกระทำทุจริต ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขจึงควรหามาตรการในการตรวจสอบอย่างเข้มข้น โดย การเพิ่มหน่วยงานหรือบุคลากรเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ทั้งในระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับ จังหวัด เพื่อให้ทันท่วงทีต่อการกระทำการทุจริต แทนหน่วยงานที่มีอยู่ในปัจจุบันที่ไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน รวมถึงการกำหนดบทลงโทษให้รุนแรงยิ่งขึ้น เช่นการให้ยุติปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนภายหลังที่มีการตรวจสอบว่ามี การทุจริตคอร์รัปชั่น เมื่อมีระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็งจะสามารถลดการกระทำทุจริตคอร์รัปชั่นได้อย่าง เป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับมากว่า ๒๐ ปี นับถึงปัจจุบัน ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นที่มาของปัญหาในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆ ประเด็น เช่น การกำหนดให้มีองค์กรการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหลายระดับ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ รวมถึงการบัญญัติ ให้ อำนาจการบริหารงานบุคคลแก่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ซึ่งเป็นที่มาของระบบอุปถัมภ์ จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือตรา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... ขึ้นมาใหม่ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นเอกภาพ เกิดความคล่องตัว เป็นมาตรฐานเดียวกัน และสอดคล้องกับ สถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคต

สรุป

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่ารากฐานการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งในมาตรา ๒๘๘ เป็นที่มาของพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีองค์กรการ บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ ระดับในระดับชาติและ ๓ ชุดในระดับจังหวัด ซึ่งก่อให้ เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานกล่าวคือ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งไม่มีความชัดเจน นำไปสู่ความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการที่ได้บัญญัติให้อำนาจการออกคำสั่งเกี่ยวกับการ บรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน รวมถึงการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็นอำนาจของนายก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ส่งผลให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บุคลากรที่ไม่มีคุณภาพ และการกำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เนื่องจากการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งข้าราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดำเนินการ โดย ก.กลาง เว้นระยะห่างการสอบประมาณ ๒ ปี และประสบปัญหาหลายประการ เช่น บางตำแหน่งมีผู้ สอบแข่งขันได้น้อย บางตำแหน่งไม่มีผู้สอบแข่งขันได้ หรือในบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีผู้ประสงค์ จะไปบรรจุแต่งตั้ง เป็นต้น ทำให้มีการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในสายงานต่าง ๆ ที่จำเป็น รวมถึงกระบวนการ บริหารงานงานบุคคลที่ไม่สามารถจูงใจให้คนเก่ง ๆ มาเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ประกอบกับ มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการบริหารงานบุคคล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บุคลากรที่ไม่มี คุณภาพ ซึ่งกระทบต่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสะอาด

พ.ศ.๒๕๖๕