

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (3) ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และในหมวด 14 การปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 281-290 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญใส่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยมาตรา 288 ได้กำหนดการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญฯ : 2550)

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นมา โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

(2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 5 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(3) ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน ดังนี้

(ก) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกจำนวน 2 คน

(ข) นายกเทศมนตรีซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 2 คน

(ค) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวน 2 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลคนหนึ่งในจังหวัดเป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน ให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลคณะหนึ่งประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

(2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

(3) ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ
ในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือ
ด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวน 3 คน และ
ปลัดเทศบาลจำนวน 3 คน (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น : 2542)

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีเจตนาที่จะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น
โดยยึดหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น
เอง โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานส่วนบุคคล พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระ
เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง แต่ในทางปฏิบัติเมื่อนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว
ไปใช้กลับต้องประสบปัญหานานัปการ เช่น องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลมีหลาย
ระดับและมีการแยกเป็นแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไป จนทำให้ไม่มีเอกภาพใน
การบริหาร การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การโยกย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่น
มีขั้นตอนมาก และจะต้องได้รับความเห็นชอบทั้งผู้บริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่น จนทำให้
ไม่สามารถที่จะโยกย้ายได้ และไม่เอื้ออำนวยต่อการหมุนเวียนพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการพิจารณาโทษวินัยอย่างร้ายแรงและการพิจารณา
อุทธรณ์โทษวินัยยังไม่มีหลักประกันความเป็นธรรม อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือก การสอบ
คัดเลือก การสอบแข่งขัน ยังไม่มีระบบและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติกับพนักงานและบุคคล
ทั่วไป จึงทำให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.... ซึ่งได้
ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว (บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ
ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.)

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะ
ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้ว่ามีอะไรบ้าง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับปัญหาการบริหารงาน
บุคคลของเทศบาลในภาคใต้

ประสิทธิผล ก็จะได้รับบำเหน็จความชอบได้แก่ คำชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ รางวัล ประโยชน์ตอบแทนอื่น การได้เลื่อนขั้นเงินเดือน การพัฒนาผู้ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานเทศบาลก่อนมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ หรือการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบริหาร ควรให้มีการพัฒนาพนักงานเทศบาลก่อนของเทศบาลในภาคใต้

1.8 การประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา ความมีคุณธรรม จริยธรรม การรักษาวินัยที่เหมาะสมของพนักงานเทศบาลของเทศบาลในภาคใต้

1.9 อัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น หมายถึง โครงสร้างอัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง การจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นของพนักงานเทศบาลของเทศบาลในภาคใต้

1.10 การดำเนินการวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หมายถึง การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวน และสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด ซึ่งพนักงานเทศบาลที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ได้ หรือพนักงานเทศบาลผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการ ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ของเทศบาลในภาคใต้

1.11 การออกจากราชการ หมายถึง การตาย ออกตามบำเหน็จบำนาญ ลาออก ถูกสั่งให้ออกและถูกลงโทษปลดออก ไล่ออกของพนักงานเทศบาลของเทศบาลในภาคใต้

2. เทศบาล หมายถึง เทศบาลในภาคใต้

3. ภาคใต้ หมายถึง ภาคใต้ตอนบน ได้แก่ จังหวัดกระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช พังงา ภูเก็ต ระนอง และสุราษฎร์ธานี ส่วนภาคใต้ตอนล่าง ได้แก่ จังหวัดตรัง นราธิวาส ปัตตานี พัทลุง ยะลา สงขลา และสตูล

4. พนักงาน หมายถึง พนักงานเทศบาลสามัญ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้
2. ทำให้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้
3. เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในภาคใต้