

สรุปเวทีสัมมนา ร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลองค์กรบริหารท้องถิ่น พ.ศ.

(ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย)

จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

วันพุธ ที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ เวลา ๐๘.๐๐- ๑๕.๔๐ น.

ณ โรงแรมเบสท์เวสเทิร์น พลัส แวนด้า แกรนด์ ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี



ดร.ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กล่าวต้อนรับและกล่าวเปิดเวทีสัมมนา โดยได้กล่าวถึงความสำคัญของระบบคุ้มครองคุณธรรมอันเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายนี้ นอกจากนี้ยังกล่าววาระบบบริหารงานบุคคลากรท้องถิ่นซึ่งมีบุคลากรจำนวนมาก นั้น ระบบคุณธรรมจะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างกำลังใจของคนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในฐานะฝ่ายวิชาการซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงดำเนินการจัดทำและได้ส่งร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลากรองค์กรบริหารท้องถิ่น พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มีหลักการและสาระสำคัญต้องการให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยร่างกฎหมายฉบับนี้จัดทำขึ้นในช่วงที่มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเสนอบนหลักการที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติรับรอง โดยมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเรียกว่า “องค์กรบริหารท้องถิ่น” มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งต้องเป็นไปตามความเหมาะสม และความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น มีมาตรฐานสอดคล้องกัน และให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “คณะกรรมการบริหารงานบุคคลองค์กรบริหารท้องถิ่น” ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนผู้บริหารองค์กรบริหารท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งต้องมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองระบบคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล หลังจากมีการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ในการติดตามและเผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงได้ดำเนินการเผยแพร่ให้เกิดการถกแถลงแลกเปลี่ยน เพื่อให้นำไปสู่การปฏิบัติในทางเป็นจริง ให้ความรู้ความเข้าใจไปสู่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมากที่สุดและผลักดันให้ข้อเสนอดังกล่าวเป็นจริงต่อไป.

ปาฐกถาพิเศษ หัวข้อ “ การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น : ภายใต้ยุคสมัยการปฏิรูปประเทศ ” โดย ศาสตราจารย์ ดร. อุดม ทุมไชชิต อาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๑. บทกล่าวนำ

ในช่วงเริ่มแรกศาสตราจารย์ ดร. อุดม ทุมไชชิต ได้กล่าวถึงความสำคัญของคนในฐานะศูนย์กลางของการบริหารในยุคใหม่ โดยกล่าวว่าหากการบริหารงานบุคคลล้มเหลวจะมีโอกาสสูงถึงร้อยละ ๘๐ ที่การบริหารด้านอื่นๆ จะล้มเหลวไปด้วย ดังนั้น การบริหารงานบุคคลจึงเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญเมื่อมาพิจารณาระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของประเทศไทย จะพบว่า เป็นระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทยเป็นระบบที่อิงรูปแบบการบริหารงานราชการแผ่นดินตามระบบของ ก.พ. ซึ่งไม่เหมือนกันกับการบริหารท้องถิ่น เนื่องจากมีข้อจำกัดเพราะระบบราชการของไทยนั้นโตมากเกือบที่สุดในโลก หากดูจากการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายการบริหารงานกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (จีดีพี) ซึ่งงบประมาณทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นรวมเป็นร้อยละ ๑๑ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ แต่ปรากฏว่าข้าราชการมีเงินเดือนน้อยมาก จึงบ่งชี้ว่าระบบราชการของประเทศไทยมีขนาดใหญ่แต่ประสิทธิภาพต่ำ ดังนั้นการบริหารงานบุคลากรท้องถิ่น หากดำเนินตามแนวทางระบบ ก.พ. ย่อมไม่ถูกทาง นำไปสู่โจทย์ใหญ่คือการบริหารบุคลากรที่ต้องยึดรูปแบบการบริหารท้องถิ่น และต้องมีการสร้างความก้าวหน้าโดยจัดให้มีค่าตอบแทนและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม หากปรับปรุงเช่นนี้ได้จึงจะเป็นการปฏิรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความก้าวหน้าเป็นประเด็นที่ทำให้แรงจูงใจของข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่ำกว่าข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเพราะมีความก้าวหน้าทางอาชีพสิ้นการปฏิรูปจึงต้องปรับให้เส้นทางความก้าวหน้าสามารถเติบโตได้ไกลมากขึ้น เช่น ข้าราชการส่วนกลางที่สังกัดกระทรวงถ้าได้บรรจุจะไปถึงปลัดกระทรวง แต่ข้าราชการในเทศบาลจะไปถึงแค่ปลัดเทศบาลเราจึงต้องปรับให้ระบบความก้าวหน้าในสายงานท้องถิ่นสามารถเดินไปได้ไกลขึ้น

โจทย์ใหญ่อีกประการคือ ระบบบริหารส่วนกลางเป็นการเติบโตแล้วแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การบริหารกิจการแนวราบที่ต้องอาศัยความรู้กว้างกว่า ดังนั้น การพัฒนาศักยภาพคนให้มีความสามารถจึงยากกว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นต้องยึดหลักการที่สำคัญสองประการ ได้แก่ ๑. หลักการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นมีความต่างไปจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่มิใช่การกระจายอำนาจทางภารกิจ ๒. หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์และบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น เพราะการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญกว่าการบรรจุแต่งตั้ง กฎหมายท้องถิ่นจึงต้องเพิ่มเติมการพัฒนา

บุคลากรท้องถิ่นไว้ให้ชัดเจน เป็นเรื่องที่แตกต่างกันไปจากกฎหมายเดิมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยข้างต้น เป็นหลักการกลางอันเป็นการวางแนวทางกว้างๆ จึงต้องชี้แนวทางประยุกต์ไว้ด้วย กล่าวคือในประเทศไทย โครงสร้างการบริหารงานบุคคลมีทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ทั้งสามระดับนี้จะต้องมีการจัดวางหน้าหน้าที่ของโครงสร้างและกรอบของการบริหารงานบุคคลยุคใหม่จะต้องยึดผลลัพธ์ กล่าวคือคนที่ทำงานดี หรือมีความสำเร็จมากจะเป็นคนที่ได้รับผลตอบแทนที่ดี ซึ่งในประเทศไทยเมื่อพิจารณาแล้วยังมีเรื่องระบบอาวุโสเป็นหลัก จึงต้องให้ไปด้วยกันได้กับเรื่องความสามารถ

หลังจากนั้นได้กล่าวใน หัวข้อ “**หลักสากลการบริหารท้องถิ่น**” ซึ่งมีดังนี้

๒. หลักสากลของการบริหารท้องถิ่น

ประการแรก ท้องถิ่นมีความต่างกันโดยธรรมชาติ โดยระบบการปกครองจะตอบสนองประชาชน ปกครองโดยประชาชนเพื่อประชาชน เมื่อมีคนต่างกันแต่ละท้องถิ่นจึงแตกต่างกันตามไปด้วย

ประการที่สอง โดยหลักแล้วต้องให้ท้องถิ่นแก้ปัญหาตัวเองด้วยตัวเองแต่ถ้าแก้ไม่ได้ จึงจะส่งให้ ส่วนกลางแก้ไข กล่าวคือให้ท้องถิ่นพึ่งตัวเองได้ ดูแลตัวเองได้ มิฉะนั้นถ้าส่งให้ส่วนกลางหมดแล้วหากส่วนกลาง แก้ไขได้ไม่ครบถ้วนทั้งหมดท้องถิ่นก็จะประสบปัญหา

ประการที่สาม เพื่อให้ท้องถิ่นแก้ปัญหาด้วยตัวเองได้ จึงต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นภายใต้ ขอบเขต โดยอาศัยหลักกำกับดูแลสองระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่งคือกำกับโดยรัฐบาล กล่าวคือรัฐบาลทำหน้าที่ กำกับดูแลตามกฎหมาย ซึ่งหลักการเหล่านี้ไม่ทำลายหลักการรัฐเดี่ยว อย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น หรือในประเทศ อื่นๆ ก็ไม่ได้แตกเป็นเสี่ยงๆ แต่การกระจายอำนาจยิ่งทำให้รัฐชาติมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ระดับที่สองคือกำกับดูแล โดยประชาชนในท้องถิ่น เพราะผู้แทนในท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยหลักต้องรับใช้หรือตอบสนองความ ต้องการของประชาชน ถ้าไม่กระทำเช่นนั้นก็ต้องถูกถอดถอนซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจให้ประชาชนรับรู้ บทบาทการมีส่วนร่วม ทั้งสองทิศทางเป็นสิ่งจำเป็นต่างไปจากปัจจุบันที่มุ่งอาศัยแต่ส่วนกลางกำกับ ซึ่งมีปัญหา คือ ส่วนกลางไม่ได้อยู่ต่อเนื่องจนไม่อาจเข้าใจการปฏิบัติของท้องถิ่นว่ามีภารกิจต่อประชาชนอย่างไร

ประการที่สี่ ต้องกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนเหมาะสม กล่าวคือประเทศไทยอาศัยเขตพื้นที่ในการ กระจายอำนาจ มีกรอบเรื่องพื้นที่แยกจากกันชัดเจน ทั้งๆ ที่การจัดการหลายๆ อย่างต้องดำเนินการร่วมกันใน แต่ละท้องถิ่น ในต่างประเทศจะมีระบบความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกันมาเชื่อม เข้าด้วยกัน ซึ่งในกรณีของประเทศไทย เช่น สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร ฯลฯ การบริหารเกือบจะเป็น

อย่างเดียวกัน จึงควรสร้างกลไกความเชื่อมโยงกัน แต่ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยยังมีข้อจำกัดทำให้ยังไม่สามารถทำได้ดีเท่าที่ควร

ลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงขอบเขตอำนาจที่จำเป็นห้าประการ ดังต่อไปนี้ ประการแรก ประชาชนเลือกรัฐบาลท้องถิ่นเอง แต่สภาท้องถิ่นอาจไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งทางเดียว อาจเป็นรูปแบบ Council เป็นสภาถ่วงดุล (ต่างไปจากสภาระดับประเทศ) ที่มีองค์ประกอบของทั้งผู้แทนประชาชนและผู้มีความสามารถ ประการที่สอง อำนาจการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำกิจการใดๆ ที่เป็น “ปัญหาของท้องถิ่น” ต้องให้ท้องถิ่นตัดสินใจ เช่น การแข่งขันกีฬาที่สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ แต่อาจถูกจำกัดโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประการที่สาม อำนาจจัดสรรทรัพยากรของตนเอง ซึ่งปัจจุบันถูกดึงเข้ามาที่ส่วนกลางแล้วจัดสรรคืนให้ท้องถิ่น ซึ่งมีปัญหาว่าส่วนกลางจะกำหนดและจัดสรรให้เท่าใด ในประเด็นนี้ตามหลักสากลมีระบบการคลังสองระดับ คือ ระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งสองระดับควรจัดการด้วยกันได้ มิฉะนั้นต้องร้องขอส่วนกลางให้พิจารณา ซึ่งส่วนกลางจะพิจารณาโดยมุมมองของส่วนกลางเป็นหลัก ดังนั้น ทรัพยากรในท้องถิ่นจึงควรจัดการในท้องถิ่น ในกรณีของระบบภาษีก็ควรให้ประชาชนกำกับดูแลด้วยเพราะจะตระหนักว่าท้องถิ่นใช้เงินของประชาชน ประชาชนจึงอยากเข้าควบคุมท้องถิ่นมากกว่าที่เป็นอยู่ ประการที่สี่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ต้องมีการจัดความเหมาะสมของบุคลากร เช่น ในสหรัฐอเมริกาจะมีการประเมินตลอดเวลา หากไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ดีจะถูกปลดออก กล่าวคือดำเนินตามระบบบริหารงานบุคคลของเอกชนมากกว่าระบบราชการ แต่ของประเทศไทย มุ่งดำเนินตามราชการมากกว่าซึ่งมีประสิทธิภาพไม่พอ ประการที่ห้า อำนาจอกระเบียบปกครองตนเองของแต่ละท้องถิ่นที่ท้องถิ่นมีความหลากหลาย ส่วนกลางควรออกกฎหมายกำกับให้น้อยที่สุดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับฝ่ายประจำ เป็นต้น

๓. หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์

หัวข้อต่อมาเป็นเรื่อง “หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์” ซึ่งมีทั้งสิ้น ๗ ประเด็น **ประเด็นแรก** คือ คนเป็นทรัพยากรที่มีพลวัตมิใช่เพียงเป็นแรงงาน การลงทุน การวางแผนเรื่องการพัฒนาบุคลากร การอบรม ต้องมีทิศทางเป้าหมาย **ประเด็นที่สอง** คนเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลง **ประเด็นที่สาม** คนต้องการแรงจูงใจ เพราะโดยธรรมชาติ คนมีจิตใจ การทำงานจึงขึ้นกับพลังจูงใจที่ได้รับ เช่น เกียรติยศ อำนาจ เงินทอง ความพึงพอใจในการที่ตัวเองได้ทำในสิ่งที่ปรารถนา ซึ่งแต่ละคนมีลักษณะเฉพาะต่างไป ระบบจูงใจจึงต้องหลากหลายให้เลือกใช้ได้เหมาะสม มิใช่มีเพียงรูปแบบเดียว ระบบต้องวัดได้ **ประเด็นที่สี่** มีความสามารถในการบังคับบัญชาได้ภายใต้ขอบเขตที่เหมาะสม ตามทฤษฎีของ มักซ์ เวเบอร์ (Max Weber) และนักคิดด้านบริหารงานบุคคลอีกหลายท่านมองว่าบุคคลมีประเภทสองประเภท ประเภท Y จะพัฒนาได้ตั้งใจทำงานส่วน

ประเภท X จะไม่ทำงานซึ่งดีซึ่งเด่น ดังนั้นผู้บริหารต้องมีอำนาจกำกับดูแล อำนาจให้คุณให้โทษกับคนแต่ละประเภทได้ **ประเด็นที่ห้า** คนแตกต่างกันและลักษณะหน้าที่ก็ต่างกัน จึงต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัว **ประเด็นที่หก** ต้องมีหลักคุณธรรม บุคลากรที่ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบมีความสามารถดี ควรได้รับผลตอบแทนดีซึ่งต้องมีแนวทางกฎเกณฑ์ตั้งแต่ต้นในการตรวจสอบ เช่น ญีปุ่น การประเมินผลทำละเอียดมาก ผู้บังคับบัญชาจะให้ความดีความชอบต้องอธิบายได้ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขใดๆ ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่ชัดเจนพอ หากมีความชัดเจนจะบรรเทาการวิ่งเต้นได้ **ประเด็นสุดท้าย** คือ มีขอบเขตอำนาจการบังคับบัญชา และการถ่วงดุล ซึ่งการเข้าสู่อำนาจ ต้องมีการตรวจสอบควบคุมที่ต้นเหตุมิใช่ปลายเหตุอย่างการมีหลักฐานว่าทุจริต ควรมีคณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติ เพื่อประเมินหน่วยงานต่างๆรวมถึงรัฐบาล รัฐสภา ศาล ทุกฝ่ายที่มีอำนาจเป็นระบบป้องกันล่วงหน้าเพื่อให้ทำงานได้ดีขึ้น เมื่อระบบดีคนส่วนใหญ่ก็จะไม่ออกนอกกลุ่มนอกทาง ดังนั้นวิธีการประเมินต้องดี หากการประเมินล้มเหลวการจัดการก็ล้มเหลว เมื่อประเมินแล้วต้องกระจายอำนาจการประเมินไปที่หน่วยงานต่างๆ โดยเน้นประเมินที่ผลลัพธ์

ในตอนท้ายของการปาฐกถา ศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทุมโฆสิต ได้ให้ข้อเสนอแนะในการประยุกต์หลักการต่างๆ ที่กล่าวมาให้สอดคล้องในทางปฏิบัติของประเทศไทยทั้งสิ้น ๘ ประการ ดังนี้ ประการแรก ต้องเน้นให้มีกรรมการบริหารงานบุคคลจังหวัด โดยมีอำนาจความชอบธรรมพอสมควร ประการที่สอง ประเภทบุคลากร ควรเน้นเป็นการบริหารพนักงานเพราะจะยืดหยุ่น ส่วนข้าราชการต้องอยู่ระดับบน ซึ่งไม่ต้องมีปริมาณมาก แต่ค่าตอบแทนข้าราชการต้องดี ประการที่สาม ต้องมีความก้าวหน้าทางอาชีพและชีวิตการทำงานก้าวหน้าไกล ประการที่สี่ ค่าตอบแทนต้องไม่น้อยกว่าบุคลากรประเภทอื่น ประการที่ห้า ขอบเขตอำนาจบังคับบัญชา ต้องออกแบบให้ดี ให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายประจำเชื่อมโยงกัน ประการที่หก การวัดประเมินผลต้องดีประการที่เจ็ด การประเมินความสามารถวัดที่ผลงานเป็นตัวตั้ง จะช่วยให้ระบบคุณธรรมเข้มแข็งขึ้น ประการสุดท้าย ยึดผลงานในการพิจารณาความดีความชอบ

สรุปเวทีสัมมนา เรื่อง “ทิศทางการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยในอนาคต”



หลังจากการปาฐกถาพิเศษ หัวข้อ “การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น : ภายใต้อุทิศสมัยการปฏิรูปประเทศ” โดย ศาสตราจารย์ ดร. อุดม ทุมโฆษิต อาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ แล้ว เป็นการสัมมนา เรื่อง “ทิศทางการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยในอนาคต”

โดยมีวิทยากรทั้งสิ้น ๕ ท่าน ได้แก่ นายชาญวิทย์ วสียงกูร รองประธานกรรมการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายเอนก เกษมสุข อนุกรรมการการบริหารงานบุคคล การกำกับดูแลตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ นายสันติธร ยิ้มละมัย หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย นายธีรเดช นรัตถรักษา ประธานชมรมนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการสัมมนาโดย นายสรล มาธุ นักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ลำดับการเสวนา เริ่มจากคุณเอนก เกษมสุข อนุกรรมการการบริหารงานบุคคล การกำกับดูแลตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้ได้เห็นหลักการที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้เสนอไป

ในการเริ่มบรรยาย คุณเอนก เกษมสุข ได้ยกคำกล่าวของ John F.Kennedy ที่ได้กล่าวว่า “ความเปลี่ยนแปลง คือกฎของชีวิต คนที่มองเฉพาะอดีตหรือปัจจุบันนั้นย่อมพลาดอนาคต” โดยได้เสริมว่า การจะมองอนาคตจำเป็นต้องเรียนรู้และเข้าใจอดีตและปัจจุบันแล้วนำปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์นั้นมาถอดบทเรียนเพื่อประเมินสถานการณ์ในอนาคต ต่อจากนั้นได้เข้าสู่เนื้อหาโดยเริ่มจากการอธิบายปัจจัยที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นดังต่อไปนี้ ประการแรก พฤติกรรมประชาชน เป็นปัจจัยที่กระทบท้องถิ่น เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลง จากการรอรับบริการ มาเป็นการเรียกร้องทั้งการบริหารและการบริการ ต้องการความรวดเร็วและดีขึ้น มีลักษณะไม่หยุดอยู่กับที่ มีพลวัต ปัจจัยประการที่สอง คือ ด้านภูมิสังคม วัฒนธรรม ประเพณีที่ไม่หยุดนิ่ง จากที่เคยมีความเป็นสังคมเกษตร ครอบครัวยุคใหม่มาเป็นสังคมอุตสาหกรรม ครอบครัวยุคเดียว สังคมผู้สูงอายุ ฯลฯ ประการที่สาม สภาพแวดล้อม ที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย มีปัญหาใกล้ตัว

ท้องถิ่นเกิดขึ้นเช่น น้ำเสีย ขยะ ประการที่สี่ ธรรมาภิบาล ความเที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้และการมีส่วนร่วม ประการสุดท้าย นโยบายแห่งรัฐ คือแนวทางในการบริหารงานภาครัฐที่ใช้เป็นหลักในการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งเป็นสองประการ คือ แนวนโยบายแห่งรัฐที่เป็นกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐที่เป็นแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ได้นำเสนอถึงแนวทางการแก้ไข ผ่านการยกระดับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นตามวงจรการบริหารงานบุคคลที่ประกอบด้วย ๑.การวางแผน ๒.การสรรหาที่เป็นธรรม ตรวจสอบได้เพื่อให้ได้คนดีเข้ามา ๓.การใช้คนให้ตรงกับงาน ๔.การพัฒนาบุคลากร และ ๕.การรักษาบุคลากรไว้กับองค์กร โดยในเรื่องการพัฒนาทักษะความรู้ยังสามารถแบ่งเป็นสองส่วน ได้แก่ ๑. การพัฒนาความรู้ความสามารถให้ทันวิทยาการ และ ๒. การปรับเปลี่ยนทัศนคติให้เป็นเชิงบวก นอกจากนี้ระบบการบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องมีกลไกการรักษาไว้ให้คนดีอยู่กับองค์กรผ่านระบบคุณธรรมและความก้าวหน้าวิชาชีพ ความปลอดภัยสุขอนามัยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและดำเนินไปควบคู่กับการให้คุณให้โทษ สุดท้ายคือการใช้ประโยชน์ ที่ต้องมอบหมายภารกิจให้ชัดเจน ลำดับต่อมาได้นำเสนอทิศทางการบริหารงานบุคคลในอนาคต ๕ ประการ เพื่อให้มีความเป็นมืออาชีพ อันประกอบไปด้วย ๑.การทำงานแบบมีหลักการ ๒.การทำงานแบบมีแผน ๓.การทำงานได้จริงตามที่กำหนด ๔.การทำงานภายใต้กรอบมาตรฐานวิชาชีพ และ ๕.การทำงานด้วยความโปร่งใส

หลังจากนั้นเป็นการให้ข้อเสนอต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลองค์กรบริหารท้องถิ่น พ.ศ. ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อที่จะให้สามารถครอบคลุมปัจจัยที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นและปัญหาหรือจุดอ่อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ควรนำวงจรของการบริหารงานบุคคลไปเป็นประเด็นเนื้อหาของร่างกฎหมาย ภายใต้กรอบนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งในที่นี่คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งในขณะนี้มีสถานะเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช อันมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการได้แก่มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๖๒ และ มาตรา ๗๖ ซึ่งควรต้องเอามาเขียนไว้ในร่างกฎหมายด้วย

ในตอนท้ายของการเสวนา คุณเอนกได้สรุปถึงเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ว่าเป็นการบังคับให้รัฐกระทำการ ๖ ประการ ได้แก่ ๑.การต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด ๒.การพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความซื่อสัตย์สุจริต ๓.การบริหารงานบุคคลที่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ๔.การมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดแทรกแซงการบริหารงานบุคคล ๕.การมีมาตรฐานจริยธรรม และ ๖.การมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันใช้ได้กับทุกรูปแบบ

วิทยาการที่แลกเปลี่ยนเป็นลำดับต่อมาคือ **คุณสันติธร ยิ้มละมัย** หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ข้อมูลในทางปฏิบัติว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร รวมถึงทิศทางการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในอนาคตควรเป็นอย่างไร

โดยคุณสันติธร ยิ้มละมัย ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลว่ามีปัญหาสามประการ ประการแรก การมีองค์กรบริหารบุคคล สามระดับ มีความสับสน ซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ เพราะการมี ๓ ก. แม้ ก. กลาง จะมีมาตรฐานแต่เมื่อมองลงไปในการปฏิบัติในทางพื้นที่มิได้เป็นไปมาตรฐานเดียวกัน ประการที่สอง อำนาจบริหารงานบุคคลตกอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ประการสุดท้าย ระบบบริหารงานบุคคลเป็นระบบที่มีได้เป็นของท้องถิ่นเอง แต่อนุโลมตามของส่วนกลางมาใช้ซึ่งอาจไม่ตรงกับบริบท การปฏิบัติงานในท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อการบริหารงานบุคคลประเภทข้าราชการพลเรือนได้เข้าสู่ระบบแห่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ก.ถ. ได้มองถึงระบบใหม่ กล่าวคือ เน้นระบบให้ตรงสอดคล้องความต้องการเหมาะสมกับท้องถิ่น โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้ ประการแรก สร้างให้บุคลากรปฏิบัติงาน มีความสามารถสอดคล้องกับการทำงาน เพื่อท้องถิ่น สร้างกำลังใจให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเรื่องความก้าวหน้าและค่าตอบแทน รวมถึงพัฒนา ศักยภาพให้ปฏิบัติงานสอดคล้องกับงานในอนาคตโดยตามมาตรฐานกลาง ฉบับที่ ๔ มีเนื้อหารองรับการเข้าสู่ ระบบแห่งของท้องถิ่น ได้แก้ไขถ้อยคำของฉบับแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นฉบับแรก เดิมใช้ถ้อยคำที่ว่า “ให้สอดคล้องกับข้าราชการพลเรือน” เป็นคำว่า ให้เป็นไปตามที่ ก.ถ. กำหนด ประการที่สอง อาศัยหลักการ วิเคราะห์ตามหลักวิชาการ ประการที่สาม มาตรฐานการกำหนดตำแหน่งต้องสอดคล้องกัน ประการที่สี่ กำหนดสมรรถนะ ความรู้ ที่จำเป็น มาใช้ในการประเมินในทุกๆด้าน ประการที่ห้า การเลื่อนสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น ต้องผ่านการอบรมที่ ก.กลาง กำหนด โดยปัจจุบัน การปรับเงินเดือนก้าวหน้ากว่าข้าราชการพลเรือน ส่วนบาง เรื่องที่ยังไม่เป็นมาตรฐาน ควรเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องเพื่อให้การเทียบโอน ได้รับการยอมรับ

วิทยากรที่ร่วมแลกเปลี่ยนลำดับต่อมาคือ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ คณบดีคณะ นิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งจะได้แลกเปลี่ยนในประเด็นเกี่ยวกับหลักคิด ในการผลักดัน ร่างกฎหมายโดยในช่วงต้นได้กล่าวถึงมุมมองต่อสถานการณ์ท้องถิ่นในวันนี้ว่า ท้องถิ่นดูเหมือนหยุดนิ่งอยู่กับที่ มีความเข้าใจว่าเรากระจายแต่อำนาจแต่ไม่กระจายความรับผิดชอบ ซึ่งเห็นว่าช่วงที่ท้องถิ่นไม่มีความ เคลื่อนไหว เราต้องปรับตัวเพื่อรองรับภารกิจในวันข้างหน้า ที่จะเป็นเอกภาพกับส่วนกลาง เพราะโลกกำลัง เปลี่ยนแปลงไป ด้วยสถานะที่รัฐไร้พรมแดน การเข้าสู่สังคมสูงวัยและปัจจัยอื่นๆ บทบาทจะลงมาที่ท้องถิ่นที่ ใกล้ชิดกับประชาชนมาก ท้องถิ่นจึงควรมีเอกภาพทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำโดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคล

ต่อจากนั้นได้กล่าวถึงประสบการณ์ช่วงร่างรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติทิศทางไว้ในรัฐธรรมนูญ และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถึงทิศทางในร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ทำให้หลักการใหญ่ๆ ลงมาบัญญัติไว้ที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น เรื่องว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ หมวดสาม ซึ่งมีเนื้อหาหลายประการ ดังต่อไปนี้ ประการแรก ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นแห่งชาติ ประการที่สอง ให้มีกฎหมายว่า

ด้วยแผนกระจายอำนาจท้องถิ่น เพื่อกำหนดจำแนกภารกิจ วงเงินที่ถ่ายโอน สิ่งใดที่ทำได้จริงและถ่ายโอนได้ ประการที่สาม พัฒนาสมรรถนะท้องถิ่น จำนวนเขตพื้นที่โดยคำนึงประสิทธิภาพ ประเด็นสำคัญคือ เกณฑ์ที่เหมาะสมในการบริหารเพื่อให้ท้องถิ่นมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจมีร่างกฎหมายยุบรวมท้องถิ่น ประการที่สี่ เรื่องหลักการกำกับดูแล ประการที่ห้า เรื่องรายได้จากภาษีแหล่งรายได้ ประการที่หก การพัฒนาให้เป็นข้าราชการท้องถิ่นหรือลูกจ้าง ที่โอนย้ายได้มีองค์กรกลางองค์กรเดียว มีการกำหนดมาตรฐานและให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ จากเดิมที่มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (หรือ ก.) หลายระดับ ก็ควรปรับเปลี่ยนให้คงเหลือเพียงองค์กรกลางบริหารงานบุคคล สองระดับ คือระดับชาติ และระดับจังหวัด โดยคำนึงดุลยภาพระหว่างฝ่ายประจำและฝ่ายนโยบายท้องถิ่น เพราะจะนำไปสู่ปัญหาการนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติ หากจัดการไม่ลงตัวปัญหาเหล่านี้จะกระจายไปถึงกว่า ๘,๐๐๐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยประมาณ

ในตอนท้ายได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่ให้ฝ่ายการเมืองริเริ่มโดยผ่านคณะกรรมการระดับจังหวัดซึ่งมีหลายฝ่ายเข้าร่วม มีผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณา เพื่อให้การเมืองถูกถ่วงดุลโดยระดับจังหวัด ประกอบกับการมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเดียวสำหรับท้องถิ่นทุกระดับภายในจังหวัด ซึ่งการออกแบบเช่นนี้จะทำให้การโยกย้ายข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้คล่องตัวมากกว่า และยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อทำหน้าที่ช่วยคุ้มครองฝ่ายประจำ

วิทยากรลำดับถัดไปคือผู้แทนท้องถิ่น **คุณธีรเดช นรัตถรักษา** ประธานชมรมนิติกรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้สะท้อนภาพรวม และกล่าวถึงปัญหา ๓ ประการ

ประการแรก ผู้กำกับดูแลกับการแทรกแซงท้องถิ่น ในประเด็นนี้เกี่ยวกับปัญหาด้านประกาศ ระเบียบต่างๆ ซึ่งตำแหน่งนิติกรสำหรับท้องถิ่นควรยุบแล้วเปลี่ยนเป็นนักกฎหมายท้องถิ่นเพราะภาระงานมีทั้งการดูแลกฎหมายประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่น และมีการใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับ ฯลฯ ซึ่งการที่ไม่มีแรงจูงใจค่าตอบแทนที่ดีพอ ทำให้เกิดการไม่สามารถรักษาคนไว้ให้อยู่กับท้องถิ่น ประการที่สอง ควรให้มีประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการกำกับดูแล นอกเหนือไปจาก ผู้ทรงคุณวุฒิและฝ่ายข้าราชการประจำ ประการสุดท้าย การที่ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ที่ให้มีการรายงานผลกระทบก่อนการออกกฎหมาย มีประเด็นว่าในกรณีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ก็เป็นสิ่งที่ท้องถิ่นต้องทำเช่นกัน ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้ นิติกรท้องถิ่นต้องทำ Regulatory Impact Assessment หรือ RIA โดยเมื่อพูดถึงปัญหาของท้องถิ่น เรามักไม่พูดถึงเรื่องสภาท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ยกร่างข้อบัญญัติว่าก่อนจะเห็นชอบข้อบัญญัติต่างๆ สภาท้องถิ่นได้จัดรับฟังความเห็นประชาชนในเรื่องนั้นๆ หรือไม่

วิทยาการท่านสุดท้ายคือ**คุณชาญวิทย์ วสียงกูร** รองประธานกรรมการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยได้ให้ความเห็นในฐานะเป็นด้านสุดท้ายในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยในช่วงต้น คุณชาญวิทย์ได้ให้ความเห็นว่าเห็นว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีบทบาทเป็นผู้ทำให้กฎหมายออกมาใช้บังคับ วันนี้มาในฐานะผู้แทนประธานกรรมการปกครองท้องถิ่นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบกับอดีตเคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และประธานคณะกรรมการบริหารงานบุคคลต่างๆ จึงได้มาร่วมแลกเปลี่ยนเพื่อประโยชน์ ในการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในระยะต่อไป

ต่อมาได้ชี้แจงความคืบหน้าถึงสถานะ การพิจารณาร่างกฎหมายว่าขณะนี้ร่างกฎหมายได้ผ่านชั้นสภา ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมาแล้ว และได้มอบหมายให้ คณะกรรมการด้านกระจายอำนาจ ติดตาม โดยมี การประชุมร่วมกันระหว่างกรรมการท้องถิ่นของทั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศเดือนละหนึ่งครั้ง มีการรับฟังผู้ได้รับผลกระทบ เช่น เรื่องพนักงาน เรื่องลูกจ้างที่ถูกปรับลด มีหนังสือร้องเรียนเข้ามาให้ได้รับฟัง และในตอนท้ายได้กล่าวเชิญชวนให้ผู้เข้าร่วมรับฟังหากมีข้อคิดเห็น สามารถนำมาเสนอได้ และกล่าวว่าโอกาสที่ท้องถิ่นจะถอยหลังคงไม่มีแล้วแต่จะก้าวหน้าไป และเชื่อว่า ข้อสังเกตต่างๆ ในวันนี้จะเป็นประโยชน์ต่อ ก.ถ. เพื่อจะได้นำไปวางมาตรฐานที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

ช่วงการอภิปรายแสดงความคิดเห็น

ช่วงการอภิปรายแสดงความคิดเห็นมีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการสังกัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอภิปรายและซักถามในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

(๑) ได้แลกเปลี่ยนเรื่อง ก.ถ. กับ ก.กลาง ที่ในการประชุมออกมิต่างๆ ไม่มีกรรมการสายวิชาการ มีแต่ผู้บริหาร ปลัดต่างๆ เข้าไปเป็นสายบริหารสายผู้ทรงคุณวุฒิเข้าไปร่วม การกำหนดแนวทางเช่นการ ดำเนินการทางวินัย ที่มีระบบช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เรื่องต่อมาคือองค์กรท้องถิ่น ลูกจ้าง ควรโยกย้ายไปได้ เหมือนข้าราชการ และ การโอนย้าย มีปัญหา เพราะระดับสูงมีเรื่องส่อทุจริต เรียกรับผลประโยชน์ อยากให้ เน้นเรื่องป้องกันการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ

(๒) ได้เรียนถามคุณชาญวิทย์ว่าร่างกฎหมายต่างๆ ที่หลายภาคส่วนได้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีกระบวนการรวบรวมข้อดีข้อเสียของแต่ละร่างหรือไม่

(๓) ได้ให้ความเห็นว่าในบทบัญญัติร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ กำหนดให้ปลัด ต้องสับเปลี่ยนทุกสี่ปี ส่งเสริมต่อการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หลังจากนั้นวิทยากรได้แลกเปลี่ยนและชี้แจงประเด็นคำถามต่างๆ ดังนี้

(๑) คุณชาญวิทย์ ชี้แจงว่า ในชั้นพิจารณาร่างกฎหมาย กรรมการ ได้เชิญผู้มาให้ความเห็นและรวบรวมอย่างเป็นขั้นตอน

(๒) คุณธีรเดช ได้ให้ความเห็นว่ากฎหมายลูกควรชัดเจนเรื่องรูปแบบการมีส่วนร่วม อาจเป็นสภาพลเมือง หรือรูปแบบอื่นๆ

(๓) ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด ได้ให้ความเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ยังมีความไม่ชัดเจนบางประการ ในหลักการเรื่องท้องถิ่น

(๔) คุณสันติธร ได้กล่าวว่าประสงค์ให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และเรื่องงบประมาณของท้องถิ่นควรมากกว่าร้อยละ ๓๐ มิใช่มีเพียงการอ้างความไม่พร้อมของท้องถิ่น

(๕) คุณเอนก ได้ตอบคำถามของผู้ร่วมรับฟังการเสวนาในประเด็นการโยกย้ายของลูกจ้าง โดยอธิบายว่า ลูกจ้าง เป็นไปตามกฎหมายลักษณะจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความผูกพันของลูกจ้างอยู่กับผู้ว่าจ้างคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จึงไม่สามารถโอนลูกจ้างได้

การบรรยายหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลองค์กรท้องถิ่น พ.ศ.

(ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย)

โดย อาจารย์คมสัน โพธิ์คง^๑ รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

(กิจกรรมภาคบ่าย)



๑. หลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายท้องถิ่น เป็นเรื่องสำคัญเพราะนอกจากการจัดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลแล้ว กฎหมายก็มีส่วนสำคัญ โดยหลักการสำคัญของการบริหารท้องถิ่นคือ “การกระจายอำนาจ” ซึ่ง ในปัจจุบัน หากเรียกทางวิชาการ เรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจเทียม เพราะมิได้ให้อำนาจสุดท้ายในการจัดการ การวินิจฉัยต่างๆ ยังให้อยู่ที่ส่วนกลาง มีการสงวนอำนาจไว้ เช่นการกำหนดค่าจัดเก็บขยะ เป็นต้น

สำหรับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จะมีปัญหาในทางวิชาการหลายประการได้แก่ ประการแรก สถานะของบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่เราตั้งสถานะไว้ต่างกันจึงมีความลักลั่น เช่น กรุงเทพมหานคร กับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นข้าราชการ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็น พนักงาน จึงส่งผลกระทบต่อการคุ้มครอง สิทธิ ที่แตกต่างกัน ประการที่สอง ความไม่สมบูรณ์ของการกระจายอำนาจ (กระจายอำนาจเทียม) ที่มีปรัชญาเรื่องการกระจายอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับความผาสุก จัดสาธารณูปโภค ความเป็นอยู่ในชีวิต ซึ่งมีปัญหาว่าอำนาจขั้นสุดท้ายถูกคุมไว้ที่ส่วนกลาง มิได้บริหารอย่างสมบูรณ์อย่างที่ควรจะเป็น เรื่องการกระจายอำนาจทางการเงิน แม้จะมีกฎหมายบัญญัติการจัดสรรงบประมาณไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีกฎหมายที่จำกัดเงินท้องถิ่นบางส่วน ให้เก็บไว้ที่ส่วนกลาง แล้วส่วนกลางจะจัดสรรให้ท้องถิ่น เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ท้องถิ่นต้องไปขอรับการอุดหนุนจากส่วนกลาง ซึ่งมีปัญหาการทุจริตในการขอพิจารณาอนุมัติเงินอุดหนุน ประการที่สาม การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักการต้องสิ้นสุดที่ท้องถิ่น มิใช่เป็นไปโดยซ้ำซ้อนในการที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค เข้าไปมีอำนาจบังคับบัญชาฝ่ายประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ โดยในมุมหนึ่งมีเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และอีกมุมหนึ่ง คือ เป็นการใช้อำนาจของปลัดท้องถิ่น ซึ่งปลัดจะไม่ได้อยู่ที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่น เช่น เมื่อปลัด

^๑ อาจารย์คมสัน โพธิ์คง มีส่วนเกี่ยวข้องกับการยกร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลองค์กรท้องถิ่น พ.ศ. ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากรรมการปฏิรูปกฎหมาย (ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

มาดำรงตำแหน่งใหม่ จะเข้าไปแนะนำตัวกับผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน นายกองค้การบริหารท้องถิ่นนั้นๆ และสำนักงานของท้องถิ่นก็อยู่ใต้ส่วนภูมิภาค ทั้งๆที่ควรอยู่ใต้ส่วนท้องถิ่น ประการที่สี่ มาตรฐานงานบุคคล การที่มีคณะกรรมการเข้าซ้อน มีปัญหาทั้งคุณภาพทรัพยากรบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ในระดับจังหวัด กล่าวคือเมื่อมีกรรมการ ๒๐๐ กว่าคณะ การจะหาทรัพยากรบุคคลที่มีคุณสมบัติพร้อมมากพออาจเป็นข้อจำกัดได้ และการมีคณะกรรมการจำนวนมากทำให้มาตรฐานการบริหารบุคคลต่างกัน แม้ในจังหวัดเดียวกันการมีกรรมการสามระดับก็ยิ่งแตกต่างกัน ประการที่ห้า ปัญหาการบังคับบัญชา ซึ่งเมื่อเป็นการกระจายอำนาจเต็มอาจมีปัญหาเช่น นายกองค้ปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งการปลัดไม่ได้หรือนายกฯ ใช้อำนาจมิชอบ ประการที่หก ปัญหาการกำกับดูแล ในสังคมไทยยังมีปัญหาเรื่องความเข้าใจในทางหลักกฎหมายมหาชนและหลักสากลในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแล ที่มีหลักการว่าต้องไม่ให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลเข้าไปควบคุมความเหมาะสม ไม่มีอำนาจเข้าไปเปลี่ยนแปลง แต่ในประเทศไทยการใช้อำนาจกำกับดูแลกลับเป็นเหมือนการบังคับบัญชา เช่นการขออนุญาตให้เดินทางต่างประเทศซึ่งเป็นการบังคับบัญชาไม่ใช่การกำกับดูแล

ลำดับต่อมาได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลองค์กรท้องถิ่น พ.ศ. ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ประการแรก ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการทั้งหมด เพื่อสอดคล้องค่านิยมด้านศักดิ์ศรี โดยเมื่อเปลี่ยนทัศนคติไม่ได้ จึงเปลี่ยนระบบสถานะให้เป็นระบบเดียวอยู่ใต้กฎหมายเดียวกัน แต่กรณีท้องถิ่นรูปแบบที่มีกฎหมายเฉพาะก็ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ ประการที่สอง ระหว่างจัดทำร่างกฎหมายมีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบมาตรฐานมีมากเกินไป และการปฏิบัติภารกิจก็คล้ายกัน จึงมีการเสนอให้มีเพียง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดจัดการตนเอง และ เทศบาล (โดยลดรูปให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล) เพื่อให้ใช้กฎหมายแบบเดียวกันได้ แต่เมื่อติดข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้เปลี่ยนแปลง ประการที่สาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็นสองประเภทได้แก่ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามัญ และ ข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่น (ซึ่งในทางสากลการจัดการศึกษาเป็นของท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นมีความเหมาะสมมีทรัพยากรมากกว่า การปฏิรูปการศึกษาให้การศึกษาเป็นของท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนั้น การนำข้าราชการครูให้มาเป็นท้องถิ่นจึงต้องให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนรูปเป็นข้าราชการท้องถิ่น เพื่อให้ครูมาอยู่กับท้องถิ่นเพราะถ้าส่วนกลางจัดการศึกษา คนย่อมไหลเข้าสู่เมืองส่วนกลาง แต่ถ้าท้องถิ่นจัดการการศึกษา ก็จะสอดคล้องกับความต้องการและระบบแรงงานที่สอดคล้องกับท้องถิ่น มิใช่การมีคนจบปริญญาตรีตกรงาน) ประการสุดท้าย ลูกจ้างต้องปรับให้เป็นพนักงาน

ในลำดับสุดท้ายได้กล่าวถึง ระบบคุณธรรม ซึ่งระบบคุณธรรมท้องถิ่นมีดังนี้ ประการแรก การแต่งตั้ง ต้องคำนึงความสามารถและความเป็นธรรม ประการที่สอง การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งต้องนำมาเขียนในกฎหมายนี้ เพื่อคุ้มครองมิให้เกิดปัญหาการไม่หยิบยกขึ้นมาตีความหากเขียนไว้ในกฎหมายอื่น ประการที่สาม การพิจารณาความดีความชอบ ต้องเป็นธรรม นำความเห็นทางการเมืองมาใช้ไม่ได้ จึงวางหลักการให้ชัดเจนมากขึ้น ประการที่สี่การดำเนินทางวินัย การบริหารงานบุคคล ต้องมีความเป็นกลางเมือง ประการที่ห้า ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลองค์กรเดียว มิใช่ สี่ถึงห้าองค์กรตามที่มีอยู่เดิม โดยเรียกว่า คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กรรมการผู้แทนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ประการที่หก ให้มีสำนักงานไว้โดยเฉพาะ ประการที่เจ็ด ให้อำนาจหน้าที่อกระเปียบการบริหารงานบุคคล ประการที่แปด ให้มีคณะกรรมการประจำจังหวัดเพื่อแบ่งเบาภาระของกรรมการกลางและเพื่อความรวดเร็ว ซึ่งกรรมการประจำจังหวัดไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรรมการ ส่วนการที่ให้มีกรรมการเป็นผู้แทนผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องท้องถิ่นควรมีอำนาจจัดการศึกษา ซึ่งเมื่อจังหวัด มี ก.เดียว จากเดิม สี่ ก. ก็จะทำให้มีจำนวนบุคลากรที่มีคุณสมบัติต่างๆเช่นเรื่องผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นไปได้จริง ประการสุดท้าย การบรรจุแต่งตั้ง การดำเนินทางวินัยไม่ต่างจากกรณีระบบข้าราชการ โดยมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่นเป็นองค์กรกลาง ๗ คน เป็นกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา และกรรมการประเภทนี้เป็นกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยผลของการวินิจฉัยหากไม่เป็นที่พอใจ สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทันที ดังนั้นคุณสมบัติของกรรมการจึงสูงมากและมีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และโดยภาพรวมเชิงองค์กรก็จะยุบรวมจากประมาณ ๒๐๐ คณะกรรมการ ให้มีเพียง ๗๘ คณะกรรมการ

๒. ประเด็นแลกเปลี่ยนจากผู้ร่วมรับฟังกับวิทยากร

ช่วงการอภิปรายแสดงความคิดเห็นมีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอภิปรายและซักถามในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

(๑) ได้ให้ความเห็นแลกเปลี่ยนในเรื่องคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น ที่กรุงเทพมหานคร ก็มีเช่นกัน โดยเมื่อปฏิบัติหน้าที่จริง และผลของการวินิจฉัยไม่เป็นที่พอใจ กลับให้ยื่นร้องต่อศาลชั้นต้น ยังไม่สามารถยื่นร้องต่อศาลปกครองสูงสุดทันทีได้ จึงยังมีปัญหาเรื่องการร้องทุกข์อยู่

(๒) ได้มีข้อเสนอแนะให้มีนิยามคำว่า “กำกับดูแล” และ “การบังคับบัญชา” ให้ชัดเจน

(๓) มีประเด็นแลกเปลี่ยนในประเด็น ชื่อร่างกฎหมายโดยเห็นว่าการเรียกชื่อที่มีคำว่า “ข้าราชการ” ควรให้สอดคล้องกับ ก.พ. ข้าราชการพลเรือน และการยกฐานะ ก.ธ. ให้เทียบเท่ากับ กรม เสนอว่า ควรให้ผู้กำกับดูแลมาเป็นข้าราชการประเภทเดียวกัน โดยเห็นว่าจะช่วยให้ข้าราชการท้องถิ่นได้โตเป็นแนวตั้ง เข้าไปมีความก้าวหน้าทางอาชีพอย่างข้าราชการประเภทอื่นๆได้ ประเด็นต่อมา เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ ปัจจุบันมักเป็น นายกองค้การบริหารท้องถิ่น ข้าราชการสายอื่นๆ ไม่มีโอกาสได้เข้าเป็นตัวแทนในกรรมการ เช่น ไม่มีเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ เข้าไปเป็นกรรมการร่วมกำหนดบทบัญญัติ แต่เป็นตัวแทนของปลัด หรือ นายกองค้การบริหารท้องถิ่นมากกว่า ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่นสายอื่นๆไม่อาจได้เข้าเป็นกรรมการ ประเด็นสุดท้าย การสอบแข่งขัน ซึ่งสืบเนื่องจากข้อก่อนหน้า คือ ข้าราชการ ที่จัดสอบเป็นข้าราชการพลเรือน แต่มาเป็นผู้จัดสอบท้องถิ่น ซึ่งไม่เหมาะสม ควรเป็นข้าราชการแบบเดียวกัน

(๔) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าร่างมาตรา ๑๓ ในเรื่องความเชื่อมโยงของ ผู้บริหาร ที่เป็นผู้ให้คำแนะนำหรือเห็นชอบ เสนอให้ตัดถ้อยคำนี้ออก (วิทยากร ได้ขอสอบถามแลกเปลี่ยนเรื่องนี้ว่าจากการคุยกับผู้บริหาร ผู้บริหารให้ข้อเท็จจริงว่า ปลัดไม่ฟังผู้บริหาร แต่เมื่อถามข้าราชการท้องถิ่น ก็ได้คำตอบว่า ไม่อยากอยู่ใต้ฝ่ายบริหาร ซึ่งการที่ผู้บริหารสั่งข้าราชการสั่งปลัดไม่ได้ ก็เป็นปัญหาทำให้การบริหารงานดำเนินการต่างๆ ต่อไปไม่ได้)

(๕) ได้เสนอให้มีการแก้ไขถ้อยคำในร่างกฎหมาย โดยกล่าวว่าเดิมนั้น นายกองค้การบริหารท้องถิ่นสั่งบรรจุแต่งตั้งแล้ว ก.จังหวัด จะให้ความเห็นชอบซึ่งตามร่างกฎหมายนี้จะทำให้ไม่ต่างจากเดิมจึงขอให้ตัดคำว่า “ให้คำแนะนำ” ออก

(๖) ได้เสนอความเห็นในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยขอให้ไม่กำหนดตำแหน่งผู้แทน ข้าราชการท้องถิ่นตายตัว แต่ควรเป็นข้าราชการตำแหน่งใดๆ ก็ได้ โดยกำหนดเป็นกรอบระยะเวลาอายุราชการแทนการกำหนดตำแหน่งตายตัว

(๗) ได้กล่าวสนับสนุนข้อเท็จจริงในประเด็นที่ว่า การที่ปลัดเข้าหาผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นคณะกรรมการใน ก.จังหวัด ซึ่งเป็นฝ่ายกำกับดูแล

(๘) ได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะจากการที่ร่างกฎหมายนี้ได้ให้ มีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มไว้ในมาตรา ๓๗ กับ มาตรา ๔๑ ซึ่งหลักเกณฑ์เป็นไปตาม พระราชกฤษฎีกา จึงอยากเสนอให้ผู้ร่างได้เพิ่มเติมให้กลุ่มที่ได้รวมตัวกันเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมการกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบ และในประเด็นการสอบบรรจุ มีข้อเสนอแนะให้มีคะแนนพิเศษให้กับคนที่อยู่กับท้องถิ่นเป็นระยะเวลาานาน ประเด็นท้ายสุดได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอำนาจการบรรจุแต่งตั้ง โดยกล่าวเทียบเคียงกับกรณีส่วนกลาง ซึ่งเป็นอำนาจอธิบดีกรมในการบรรจุ

แต่งตั้ง ดั่งนั้นในทางหลักการ สำหรับกรณีท้องถิ่นอาจอยู่ที่ปลัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแต่เมื่อมีคณะกรรมการระดับชาติ ควรให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง

๓. การชี้แจงตอบข้อเสนอนะข้อซักถามของผู้ร่วมรับฟังที่ได้แลกเปลี่ยนโดยวิทยากร

ในประเด็นเรื่องชื่อของร่างกฎหมายนั้นยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะตอนยกร่างยัตหลักการตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงยังปรับได้ ประเด็นต่อมาเรื่องการบริหารงานบุคคล เห็นว่ามีได้มีเพียงการวางระเบียบอย่างเดียว การใช้ชื่อร่างกฎหมาย จึงรวมถึงเรื่องต่างๆ ที่ไม่ใช่การจัดระเบียบแบบเดิม เพราะในกฎหมายนี้ไม่ได้มีเพียงข้าราชการ แต่ มีเรื่องพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วย ประเด็นต่อมาเรื่องการอุทธรณ์ ตอนยกร่างนั้นผู้ร่างยัตถือตามหลักวิชาการ แต่อาจมีปัญหาเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาที่ให้การยื่นร้องต่อศาลปกครองกลับไปสู่ศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็น ปัญหา เมื่อพิจารณาคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ที่ไม่เทียบเท่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประเด็นสุดท้าย เรื่องอำนาจกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ร่างนี้จะไม่มีเพื่อจะได้เป็นการแก้ปัญหาการกำกับดูแล
