

การวิเคราะห์เชิงระบบปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

A Systemic Analysis of Personnel Administration Problems in Local Administrative Organizations

กิตติวัลย์ แก้วแว่น้อย¹

Kitiyawan Kaewwaewnoi¹

Received: 14 June 2026 Revised: 10 August 2026 Accepted: 30 August 2026

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์เชิงระบบปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคล 2) วิเคราะห์ความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างและกลไกการบริหาร กระบวนการบริหารงานบุคคล และหลักธรรมาภิบาล เพื่ออธิบายสาเหตุและความสัมพันธ์ของปัญหา 3) อธิบายผลกระทบของปัญหาต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานและคุณภาพการให้บริการประชาชน และ 4) เสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทความนี้ใช้การวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารทางวิชาการ เอกสารทางราชการ กฎหมาย ระเบียบ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาความเชื่อมโยงของประเด็นด้านโครงสร้าง กระบวนการบริหารงานบุคคล และหลักธรรมาภิบาล

ผลการวิเคราะห์และสังเคราะห์พบว่า 1) ปัญหาการบริหารงานบุคคลจำแนกได้ 5 มิติ ได้แก่ ด้านโครงสร้างและกฎระเบียบ ด้านอัตรากำลัง การสรรหาและการจัดบุคลากร ด้านความก้าวหน้าการประเมินผลและการพัฒนาบุคลากร ด้านระบบคุณธรรม ธรรมาภิบาลและการใช้อำนาจ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ 2) ปัญหาทั้ง 5 มิติเชื่อมโยงและส่งผลต่อกันโดยสัมพันธ์กับข้อจำกัดด้านโครงสร้างและกฎระเบียบ ความไม่สมดุลระหว่างภารกิจกับกำลังคน กระบวนการบริหารบุคคล และการใช้อำนาจตัดสินใจด้านบุคคล 3) ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการบริหารกำลังคน ความเป็นธรรมและแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพการดำเนินงาน และคุณภาพการให้บริการประชาชน และ 4) แนวทางการพัฒนาควรครอบคลุม

¹ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Master of Political Science Program (Politics and Government) College of Politics and Governance
Suan Sunandha Rajabhat University.

Corresponding E-mail. s68563825001@ssru.ac.th

การปรับปรุงโครงสร้างและกฎระเบียบ การวางแผนอัตรากำลังและการสรรหา การพัฒนาสมรรถนะและความก้าวหน้าของบุคลากร การเสริมสร้างระบบคุณธรรม ความโปร่งใสและกลไกตรวจสอบ และการสร้างสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ เพื่อให้การบริหารกำลังคนมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

คำสำคัญ: การวิเคราะห์เชิงระบบ การบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This article provides a systemic analysis of personnel administration problems in local administrative organizations. It aims to: (1) analyze and synthesize personnel administration problems; (2) examine the interrelationships among administrative structures and mechanisms, personnel administration processes, and good governance principles in order to explain the causes and relationships of these problems; (3) explain the impacts of these problems on organizational performance and the quality of public service delivery; and (4) propose approaches for improving personnel administration in local administrative organizations. The article analyzes and synthesizes relevant academic literature, official documents, laws, regulations, and research studies, with particular attention to the interrelationships among structural issues, personnel administration processes, and good governance principles.

The analysis and synthesis reveal that: (1) personnel administration problems can be classified into five dimensions: structures and regulations; workforce planning, recruitment, and personnel placement; career advancement, performance appraisal, and personnel development; merit, good governance, and the exercise of authority; and relationships between political officeholders and permanent officials; (2) these five dimensions are interconnected and mutually reinforcing, involving structural and regulatory constraints, imbalances between organizational responsibilities and workforce capacity, personnel administration processes, and the exercise of personnel-related decision-making authority; (3) these problems affect workforce management flexibility, fairness and work motivation, organizational performance, and the quality of public service delivery; and (4) improvement should encompass structural and regulatory reform, workforce planning and recruitment, competency and career development, strengthened merit principles, transparency and accountability

mechanisms, and balanced relationships between political officeholders and permanent officials. These approaches can contribute to more efficient and equitable personnel administration that is responsive to citizens' needs.

Keywords: Systemic Analysis, Personnel Administration, Local Administrative Organizations

บทนำ (Introduction)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักการกระจายอำนาจ โดยมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะและตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การกระจายอำนาจมิได้หมายถึงเพียงการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการถ่ายโอนอำนาจ ความรับผิดชอบ และทรัพยากร เพื่อให้องค์กรระดับท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการภารกิจได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของการกระจายอำนาจย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ ตลอดจนการสร้าง ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการตอบสนองต่อประชาชนภายใต้ระบบการบริหารหลายระดับ (OECD & Asian Development Bank, 2023)

ในบรรดาทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารองค์กร “บุคลากร” นับเป็นปัจจัยสำคัญที่เชื่อมโยงนโยบายและภารกิจขององค์กรไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากบุคลากรเป็นผู้รับผิดชอบตั้งแต่การวางแผน การบริหารโครงการ การจัดทำบริการสาธารณะ การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง การบริหารงานบุคคลจึงมิใช่เพียงกระบวนการทางธุรการเกี่ยวกับการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย เลื่อนตำแหน่ง หรือประเมินผลการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่เป็นกลไกเชิงยุทธศาสตร์ที่มีผลต่อสมรรถนะขององค์กรและคุณภาพของบริการสาธารณะ แนวคิดการบริหารกำลังคนภาครัฐร่วมสมัยจึงให้ความสำคัญกับการสร้างบุคลากรภาครัฐที่มีทักษะ ความผูกพัน ความน่าเชื่อถือ และสามารถปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลง เพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลสร้างผลลัพธ์ที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนได้ (OECD, 2023)

ในด้านการบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารกำลังคนให้สอดคล้องกับภารกิจและความต้องการของพื้นที่ ขณะเดียวกันยังต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านอัตรากำลัง ความแตกต่างของภารกิจ และความจำเป็นในการพัฒนาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะของบุคลากรให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน การบริหารกำลังคนภาครัฐจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงการจัดสรรบุคลากรให้เพียงพอ แต่ต้องเชื่อมโยงการวางแผนกำลังคน การพัฒนาสมรรถนะ และการจัดวางบุคลากรให้

สอดคล้องกับความต้องการขององค์กร เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจ (OECD, 2023)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังปรากฏในหลายมิติ งานวิชาการร่วมสมัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทยสะท้อนปัญหาตั้งแต่โครงสร้างการบริหารที่มีความซ้ำซ้อนและข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระ การจัดโครงสร้างภายในองค์กร การสรรหาบุคลากร ระบบอุปถัมภ์ การดำเนินการทางวินัย ตลอดจนปัญหาการใช้อำนาจด้านการบริหารบุคคล ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม (พัฒนภรณ์ แสนบุตร และคณะ, 2567)

นอกจากปัญหาในกระบวนการบริหารบุคคลแล้ว สภาพแวดล้อมของการบริหารภาครัฐในปัจจุบันยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญความท้าทายที่ซับซ้อนมากขึ้น ทั้งความคาดหวังของประชาชนต่อคุณภาพและความรวดเร็วของบริการ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การใช้ข้อมูลในการบริหาร การเพิ่มความโปร่งใส และการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม แนวคิดรัฐบาลเปิดและเชื่อมโยงจึงมีความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยี ข้อมูล การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการพัฒนาทักษะของบุคลากรภาครัฐ เพื่อสร้างภาครัฐที่ใกล้ชิดและตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น (OECD, 2022) เจื่อนไซดังกล่าวทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับจากการมุ่งปฏิบัติตามกฎระเบียบเพียงอย่างเดียว ไปสู่การบริหารกำลังคนเชิงยุทธศาสตร์ที่คำนึงถึงสมรรถนะ ผลสัมฤทธิ์ ความโปร่งใส และความสามารถในการปรับตัวของบุคลากร

ตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะของพื้นที่ บุคลากรท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะให้สอดคล้องกับภารกิจและบริบทที่เปลี่ยนแปลง เพื่อให้องค์กรสามารถปรับตัวและให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลจึงควรมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรควบคู่กับการปรับกระบวนการทำงานให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม (OECD, 2022)

จากบริบทดังกล่าว การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ควรพิจารณาเฉพาะกระบวนการด้านบุคลากรเป็นรายด้าน แต่ควรพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและกฎระเบียบ การวางแผนและบริหารกำลังคน ระบบคุณธรรมและธรรมาภิบาล ตลอดจนกลไกการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐขึ้นอยู่กับความชัดเจนของบทบาทและความรับผิดชอบ กรอบกฎหมายและสถาบัน ทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสม ตลอดจนกลไกการประสานงานและการตรวจสอบที่สนับสนุนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ (OECD, 2022)

อย่างไรก็ตาม แม้การศึกษาที่ผ่านมาจะอธิบายปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ ทั้งด้านกฎหมายและระเบียบ การสรรหาและแต่งตั้ง ความก้าวหน้าในสายอาชีพ ตลอดจนการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล แต่การอธิบายความเชื่อมโยงของปัญหาเหล่านี้ในภาพรวมเชิงระบบยังมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและกลไกการบริหาร กระบวนการบริหารงานบุคคล ระบบคุณธรรมและธรรมาภิบาล และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ ซึ่งอาจส่งผลร่วมกันต่อประสิทธิภาพขององค์กรและการให้บริการประชาชน (พัฒนภรณ์ แสนบุตร และคณะ, 2567) บทความนี้จึงมุ่งเติมเต็มช่องว่างดังกล่าวด้วยการวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลในมุมมองเชิงระบบ เพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างมิติปัญหา ผลกระทบ และแนวทางการพัฒนาที่เชื่อมโยงกัน

จากความสำเร็จและช่องว่างทางวิชาการดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์เชิงระบบปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคล 2) วิเคราะห์ความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างและกลไกการบริหาร กระบวนการบริหารงานบุคคล และหลักธรรมาภิบาล เพื่ออธิบายสาเหตุและความสัมพันธ์ของปัญหา 3) อธิบายผลกระทบของปัญหาต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานและคุณภาพการให้บริการประชาชน และ 4) เสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การวิเคราะห์มุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างมิติปัญหาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบ และแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลเป็นกลไกสำคัญของการบริหารภาครัฐ เนื่องจากบุคลากรเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบาย การกิจ และการให้บริการประชาชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลครอบคลุมตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาและคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนาความรู้และสมรรถนะ การประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการสร้างความรู้ความก้าวหน้าและแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน กระบวนการดังกล่าวจึงควรเชื่อมโยงกับการกิจและเป้าหมายขององค์กร เพื่อให้มีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และสมรรถนะเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (OECD, 2023)

ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลมีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และรับผิดชอบภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในพื้นที่

บุคลากรส่วนท้องถิ่นจึงมีได้ทำหน้าที่เพียงปฏิบัติงานตามกฎหมายและระเบียบเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นกับการจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพจึงมีความสัมพันธ์กับความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมายและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน งานศึกษาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า การบริหารบุคลากรครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญ เช่น การวางแผนกำลังคน การสรรหาและคัดเลือก การพัฒนาบุคลากร การประเมินผล การพิจารณาความดีความชอบ และการดำเนินการทางวินัย โดยกระบวนการดังกล่าวควรตั้งอยู่บนความเหมาะสมและความเป็นธรรม (Kumsrisook & Wongwatthanaphong, 2022)

หลักสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐคือระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งมุ่งให้การตัดสินใจด้านบุคคลตั้งอยู่บนความรู้ ความสามารถ ทักษะ สมรรถนะ และผลการปฏิบัติงาน โดยใช้หลักเกณฑ์และกระบวนการที่เป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ครอบคลุมตั้งแต่การสรรหาและคัดเลือก การแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผล ตลอดจนการพัฒนาและความก้าวหน้าในสายอาชีพ ระบบคุณธรรมจึงมีความสำคัญต่อการสร้างความเป็นมืออาชีพและความน่าเชื่อถือของบุคลากรภาครัฐ ขณะเดียวกัน แนวคิดดังกล่าวมีความแตกต่างจากระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่งการตัดสินใจด้านบุคคลอาจได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความสัมพันธ์ทางการเมือง หรือการให้ความสนับสนุนมากกว่าคุณสมบัติและความสามารถของบุคคล การยึดหลักคุณธรรมจึงช่วยลดความเสี่ยงจากการเลือกปฏิบัติ การเล่นพรรคเล่นพวก และการแทรกแซงทางการเมืองในการบริหารงานบุคคล (OECD, 2020)

ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลต้องดำเนินอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นอิสระของท้องถิ่นกับกรอบมาตรฐานที่กำหนดจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการให้สอดคล้องกับภารกิจและความต้องการของพื้นที่ ขณะเดียวกัน การกำหนดมาตรฐานและกลไกกำกับดูแลจากส่วนกลางยังมีความจำเป็นเพื่อรักษาความเป็นธรรม ความรับผิดชอบ และมาตรฐานในการบริหารภาครัฐ ดังนั้น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของการแบ่งอำนาจหน้าที่ ความชัดเจนของบทบาท และการประสานงานระหว่างระดับการบริหาร เพื่อให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการภายใต้กรอบมาตรฐานที่เหมาะสม (OECD & Asian Development Bank, 2023)

นอกจากนี้ แนวทางการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการบริหารกำลังคนเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนาสมรรถนะ และการเชื่อมโยงการบริหารบุคลากรเข้ากับเป้าหมายขององค์กร โดยยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 - 2570 ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ

การเปลี่ยนแปลงของการบริหารภาครัฐ และให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพบุคลากร ตลอดจนการเสริมสร้างระบบคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงานบุคคล (คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2566) แนวทางดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการดำเนินการตามขั้นตอนทางธุรการ แต่ควรพัฒนาไปสู่การบริหารกำลังคนเชิงยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงบุคลากร สมรรถนะ และเป้าหมายขององค์กรเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม การนำหลักการดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติยังเผชิญความท้าทายหลายประการ โดยเฉพาะเมื่อระบบบริหารงานบุคคลต้องทำงานภายใต้โครงสร้างที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายระดับ งานวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทยชี้ให้เห็นถึงปัญหาด้านโครงสร้าง ความเป็นอิสระในการบริหาร การสรรหา ระบบอุปถัมภ์ การดำเนินการทางวินัย และการใช้อำนาจด้านการบริหารบุคคล ซึ่งสะท้อนว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลมิได้เกิดจากขั้นตอนการปฏิบัติงานเพียงอย่างเดียว แต่เชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจและกลไกกำกับดูแลของระบบท้องถิ่นด้วย (พัฒนภรณ์ แสนบุตร และคณะ, 2567)

ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรพิจารณาอย่างน้อยสามมิติร่วมกัน ได้แก่ มิติด้านประสิทธิภาพ ซึ่งมุ่งให้มีบุคลากรที่มีจำนวนและสมรรถนะเหมาะสมกับภารกิจ มิติด้านระบบคุณธรรมและธรรมาภิบาล ซึ่งมุ่งสร้างความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ และมิติด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งมุ่งให้องค์กรสามารถบริหารกำลังคนให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของพื้นที่ การสร้างสมดุลระหว่างสามมิตินี้จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการทำความเข้าใจทั้งโครงสร้าง กลไก และปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะวิเคราะห์ในลำดับต่อไป

นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) สามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการทำความเข้าใจการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองที่กว้างกว่ากระบวนการบริหารบุคคลภายในองค์กร โดยแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย การประสานความร่วมมือ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในบริบทของการปกครองท้องถิ่น การบริหารจึงมิได้ขึ้นอยู่กับกลไกภายในองค์กรเพียงอย่างเดียว แต่สัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจ บทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ตลอดจนเครือข่ายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ดังนั้น แนวคิด NPG จึงช่วยอธิบายว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาทั้งมิติด้านโครงสร้าง กระบวนการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้อง และหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การบริหารบุคลากรสนับสนุนการดำเนินการกิจและการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ไททัศน์ มาลา, 2561)

ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กับทั้งโครงสร้างการบริหาร กฎหมายและหลักเกณฑ์ การจัดสรรกำลังคน และการใช้อำนาจของผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย แม้ระบบดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และสามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏข้อจำกัดหลายประการที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบ การวิเคราะห์ปัญหาจึงควรพิจารณาทั้งด้านโครงสร้าง กระบวนการบริหารบุคคล และสภาพแวดล้อมทางการบริหาร โดยสามารถจำแนกประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านโครงสร้างและกฎระเบียบ

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินอยู่ภายใต้โครงสร้างและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องหลายระดับ ทั้งมาตรฐานกลาง หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติ แม้กรอบดังกล่าวมีความสำคัญต่อการรักษามาตรฐานและความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคล แต่ความซับซ้อนของโครงสร้างและกฎระเบียบอาจทำให้การดำเนินงานมีขั้นตอนมากและลดความคล่องตัวในการตัดสินใจด้านบุคลากร ขณะเดียวกัน การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการและตำแหน่งจำเป็นต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ ปริมาณงาน ความจำเป็น และบริบทของแต่ละองค์กร เพื่อให้โครงสร้างบุคลากรสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องดำเนินการ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมิได้อยู่ที่การมีกฎระเบียบเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องระหว่างมาตรฐานกลางกับความต้องการในการบริหารกำลังคนของแต่ละพื้นที่ ซึ่งอาจส่งผลต่อความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพของการบริหารงานบุคคล (พัฒนภรณ์ แสนบุตร และคณะ, 2567)

2. ปัญหาด้านอัตรากำลัง การสรรหา และการจัดบุคลากร

การวางแผนอัตรากำลังและการสรรหาบุคลากรเป็นกระบวนการสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจและให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังเผชิญข้อจำกัดด้านจำนวนและความเหมาะสมของบุคลากรเมื่อเทียบกับภารกิจและปริมาณงาน รวมถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณ กระบวนการสรรหา การโอนและการย้ายบุคลากร ซึ่งอาจทำให้ตำแหน่งที่จำเป็นไม่สามารถจัดหาบุคลากรมาปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาดังกล่าวอาจนำไปสู่การมอบหมายงานที่ไม่สอดคล้องกับตำแหน่งหรือสมรรถนะ การเพิ่มภาระงานให้แก่บุคลากรที่มีอยู่ และลดความคล่องตัวในการจัดกำลังคนให้เหมาะสมกับภารกิจขององค์กร ดังนั้น การวางแผนอัตรากำลังจึงควรพิจารณาทั้งปริมาณงาน ภารกิจ ความจำเป็นของตำแหน่ง สมรรถนะของบุคลากร และข้อจำกัดด้านทรัพยากร เพื่อให้การสรรหาและการจัดบุคลากร

สามารถตอบสนองต่อความต้องการขององค์กรได้อย่างเหมาะสม (จรัสพิมพ์ เปี่ยมศิริ และคณะ, 2567)

3. ปัญหาด้านความก้าวหน้า การประเมินผล และการพัฒนาบุคลากร

ความก้าวหน้าในสายอาชีพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคลากร เป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผลการประเมินควรสะท้อนผลสัมฤทธิ์และสมรรถนะของบุคลากร และนำไปใช้ประกอบการพัฒนา การสร้างแรงจูงใจ และการวางแผนความก้าวหน้าในสายอาชีพ อย่างไรก็ตาม หากหลักเกณฑ์หรือแนวทางความก้าวหน้าไม่ชัดเจน การประเมินผลไม่สามารถสะท้อนผลการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม หรือการพัฒนาบุคลากรไม่สอดคล้องกับสมรรถนะและภารกิจของตำแหน่ง อาจส่งผลต่อแรงจูงใจ ความเชื่อมั่นในความเป็นธรรม และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้น การบริหารงานบุคคลจึงควรเชื่อมโยงการประเมินผล การพัฒนาสมรรถนะ และเส้นทางความก้าวหน้าของบุคลากรเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้บุคลากรได้รับการพัฒนาตามความจำเป็นของตำแหน่งและสามารถเติบโตตามความรู้ ความสามารถ และผลการปฏิบัติงาน (คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2566; นิสารัตน์ พงษ์ไพศาลศรี, 2565)

4. ปัญหาด้านระบบคุณธรรม ธรรมาภิบาล และการใช้อำนาจ

ระบบคุณธรรมและธรรมาภิบาลเป็นหลักสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมและความน่าเชื่อถือในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับการสรรหา การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การประเมินผล และการให้ความก้าวหน้าควรตั้งอยู่บนหลักความรู้ ความสามารถ สมรรถนะ และผลการปฏิบัติงาน ภายใต้กระบวนการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม หากการใช้ดุลพินิจหรืออำนาจในการตัดสินใจด้านบุคคลขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนหรือกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ อาจเปิดโอกาสให้เกิดการเลือกปฏิบัติ การเล่นพรรคเล่นพวก ระบบอุปถัมภ์ หรือการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งส่งผลต่อความเชื่อมั่นของบุคลากรและความเป็นธรรมภายในองค์กร ดังนั้น การบริหารงานบุคคลจึงควรมีกระบวนการตัดสินใจที่เป็นกลาง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งมีกลไกกำกับดูแลและการทบทวนการตัดสินใจที่เหมาะสม เพื่อคุ้มครองหลักคุณธรรม ลดความเสี่ยงจากการใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสม และเสริมสร้างความเป็นมืออาชีพในการบริหารงานบุคคล (OECD, 2020)

5. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีบทบาทที่แตกต่างกันแต่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน โดยฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและทิศทางการบริหาร ขณะที่ฝ่ายประจำมีหน้าที่นำนโยบายและภารกิจขององค์กรไปปฏิบัติภายใต้กฎหมาย ระเบียบ

และหลักวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม หากขอบเขตบทบาท อำนาจ และความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายไม่ชัดเจน หรือการใช้อำนาจด้านการบริหารงานบุคคลได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์ทางการเมือง อาจนำไปสู่ความขัดแย้ง การแทรกแซงการปฏิบัติงาน และกระทบต่อหลักคุณธรรมและความเป็นกลางของฝ่ายประจำ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสะท้อนว่า ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและการแบ่งบทบาทที่ไม่ชัดเจนอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลและระบบคุณธรรม ดังนั้น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงควรกำหนดบทบาทและขอบเขตอำนาจของทั้งสองฝ่ายให้ชัดเจน พร้อมมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลที่เหมาะสม เพื่อให้ฝ่ายการเมืองสามารถขับเคลื่อนนโยบาย ขณะที่ฝ่ายประจำสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามหลักวิชาชีพและระบบคุณธรรมได้อย่างเหมาะสม (สุทธิเกียรติ อังกาบุรณะ, 2564)

เมื่อพิจารณาปัญหาทั้ง 5 มิติในภาพรวม จะเห็นได้ว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นอย่างแยกส่วน แต่มีความเชื่อมโยงและส่งผลต่อกันในลักษณะเชิงระบบ โดยข้อจำกัดด้านโครงสร้างและกฎระเบียบอาจส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการวางแผน อัตราค่าจ้าง การสรรหา และการจัดบุคลากร ขณะที่ความไม่สมดุลระหว่างภารกิจกับกำลังคนอาจเพิ่มภาระงานและกระทบต่อโอกาสในการพัฒนาและความก้าวหน้าของบุคลากร นอกจากนี้ หากกระบวนการประเมินผล การพัฒนา และความก้าวหน้าไม่เชื่อมโยงกับหลักคุณธรรมและธรรมาภิบาล ย่อมเพิ่มความเสี่ยงต่อความรู้สึกไม่เป็นธรรมและลดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำและการใช้อำนาจตัดสินใจด้านบุคคลยังสามารถส่งผลกระทบต่อกระบวนการดังกล่าวได้ในหลายระดับ ดังนั้น ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงควรได้รับการพิจารณาในฐานะปัญหาเชิงระบบที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกระบวนการบริหารงานบุคคล หลักคุณธรรมและธรรมาภิบาล และความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในองค์กร มากกว่าการพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านใดด้านหนึ่งโดยแยกออกจากกัน

ผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานและคุณภาพการให้บริการประชาชน

เมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงของปัญหาการบริหารงานบุคคลทั้ง 5 มิติ พบว่าปัญหาดังกล่าวสามารถส่งผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายด้าน โดยข้อจำกัดด้านโครงสร้างและกฎระเบียบ รวมถึงความไม่สมดุลระหว่างภารกิจกับกำลังคน อาจลดความคล่องตัวในการจัดสรรและใช้บุคลากร ขณะที่การสรรหาและการจัดบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับตำแหน่งหรือสมรรถนะอาจเพิ่มภาระงานและทำให้การปฏิบัติภารกิจไม่เป็นไปตามศักยภาพขององค์กร นอกจากนี้ หากการประเมินผล การพัฒนาบุคลากร และความก้าวหน้าในสายอาชีพไม่เชื่อมโยงกับ

ผลการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม อาจส่งผลต่อแรงจูงใจและการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร ซึ่งการบริหารกำลังคนภาครัฐที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องเชื่อมโยงการวางแผนกำลังคน การพัฒนาทักษะ การเรียนรู้ และการบริหารผลการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับภารกิจและความต้องการที่เปลี่ยนแปลง (Kristanti & Yudiatmaja, 2022; OECD, 2023)

ในอีกด้านหนึ่ง ปัญหาด้านระบบคุณธรรม ธรรมาภิบาล การใช้อำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำอาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นในความเป็นธรรมของระบบบริหารงานบุคคล ตลอดจนความเป็นกลางและความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน เมื่อปัจจัยด้านกำลังคน สมรรถนะ แรงจูงใจ และระบบการบริหารบุคคลเกิดข้อจำกัดร่วมกัน ย่อมมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจ ความรวดเร็วและความต่อเนื่องของการปฏิบัติงาน รวมถึงความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น ผลกระทบของปัญหาการบริหารงานบุคคลจึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในองค์กร แต่สามารถเชื่อมโยงไปถึงคุณภาพการให้บริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลเป็นองค์ประกอบสำคัญของการยกระดับประสิทธิภาพองค์กรและการให้บริการประชาชน (วัชรพล อรุณรัตน์ และธนัสสา โรจนตระกูล, 2566; OECD, 2022; OECD, 2023)

แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัญหาแต่ละด้านมีความเชื่อมโยงกันตั้งแต่ระดับโครงสร้าง กฎระเบียบ การจัดอัตรากำลัง กระบวนการบริหารบุคคล ไปจนถึงการใช้อำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ ดังนั้น การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลจึงไม่ควรมุ่งแก้ไขเฉพาะปัญหาใดปัญหาหนึ่ง แต่ควรดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยมีแนวทางสำคัญดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงโครงสร้างและกฎระเบียบ

การพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเริ่มจากการทบทวนโครงสร้างและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน สอดคล้องกัน และเอื้อต่อการบริหารกำลังคน ตามภารกิจและบริบทของแต่ละพื้นที่ โดยควรรักษาสสมดุลระหว่างการกำหนดมาตรฐานกลาง เพื่อสร้างความเป็นธรรมและมาตรฐานเดียวกัน กับการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความยืดหยุ่นในการบริหารบุคลากรตามความจำเป็นขององค์กร นอกจากนี้ ควรลดขั้นตอนหรือความซ้ำซ้อนที่ไม่จำเป็น กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและกลไกที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ตลอดจนพัฒนาการประสานงานระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การตัดสินใจด้านบุคลากรมีความคล่องตัวโดยยังอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และกลไกกำกับดูแลที่เหมาะสม แนวทางดังกล่าวจะช่วยให้โครงสร้างการบริหารงานบุคคลสามารถรองรับความแตกต่างของภารกิจ

และบริบทของพื้นที่ และสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ (OECD & Asian Development Bank, 2023)

2. การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหา และการจัดบุคลากร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาการวางแผนอัตรากำลังให้เชื่อมโยงกับภารกิจ ปริมาณงาน ความจำเป็นของตำแหน่ง และสมรรถนะที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาทั้ง จำนวนและคุณภาพของบุคลากรควบคู่กัน เพื่อให้สามารถจัดกำลังคนได้เหมาะสมกับภารกิจ และบริบทของแต่ละองค์กร กระบวนการสรรหาควรดำเนินการอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และยึดหลัก ความรู้ ความสามารถและสมรรถนะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งพัฒนากลไกการโอน การย้าย และการจัดวางบุคลากรให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เพื่อช่วยลดปัญหาตำแหน่งว่าง การขาดแคลน บุคลากร และการมอบหมายงานที่ไม่สอดคล้องกับตำแหน่งหรือความสามารถ นอกจากนี้ ควรมี การทบทวนแผนอัตรากำลังอย่างสม่ำเสมอให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของภารกิจ เทคโนโลยี และความต้องการของประชาชน เพื่อให้องค์กรมีบุคลากรที่เหมาะสมทั้งด้านจำนวน ทักษะ และสมรรถนะ และสามารถใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (OECD, 2023)

3. การพัฒนาสมรรถนะ ความก้าวหน้า และระบบประเมินผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพัฒนาระบบบริหารผลการปฏิบัติงานให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาสมรรถนะและความก้าวหน้าในสายอาชีพ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และตัวชี้วัด การประเมินผลที่ชัดเจน สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ภารกิจของตำแหน่ง และผลสัมฤทธิ์ ของงาน เพื่อให้ผลการประเมินสามารถสะท้อนผลการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสมและนำไปใช้ ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลได้จริง ควรนำผลการประเมินมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ ความจำเป็นในการพัฒนา การจัดทำแผนพัฒนารายบุคคล และการกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าใน สายอาชีพ พร้อมทั้งส่งเสริมการพัฒนาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นต่อภารกิจและ การเปลี่ยนแปลงของบริบทการทำงานอย่างต่อเนื่อง การเชื่อมโยงการประเมินผล การพัฒนาบุคลากร และความก้าวหน้าเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบจะช่วยสร้างแรงจูงใจและความเชื่อมั่นในความเป็นธรรม ตลอดจนสนับสนุนให้บุคลากรสามารถพัฒนาศักยภาพและนำความรู้ ความสามารถไปใช้ ในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (คณะกรรมการมาตรฐาน การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2566; OECD, 2023)

4. การเสริมสร้างระบบคุณธรรม ธรรมาภิบาล และกลไกตรวจสอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเสริมสร้างระบบคุณธรรมและธรรมาภิบาลให้เป็นหลัก ในการตัดสินใจด้านการบริหารงานบุคคลทุกขั้นตอน ตั้งแต่การสรรหาและคัดเลือก การบรรจุและ แต่งตั้ง การประเมินผล การเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการให้ความก้าวหน้า โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ ชัดเจน โปร่งใส และเปิดเผยให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบได้ การใช้ดุลพินิจด้านบุคคลควรอยู่บน

พื้นฐานของความรู้ ความสามารถ สมรรถนะ และผลการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งมีกลไกกำกับ ตรวจสอบ ทบทวน และอุทธรณ์การตัดสินใจที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ การเล่นพรรคเล่นพวก ระบบอุปถัมภ์ และการแทรกแซงที่ไม่สอดคล้องกับหลักคุณธรรม นอกจากนี้ ควรส่งเสริมวัฒนธรรมองค์กรที่ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบ ความเป็นกลาง และการยึดถือหลักจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของบุคลากรต่อระบบบริหารงานบุคคล และทำให้การใช้อำนาจด้านบุคคลเป็นไปอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ (OECD, 2020)

5. การสร้างสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ โดยกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน ฝ่ายการเมืองควรมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน ขณะที่ฝ่ายประจำควรรับผิดชอบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติภายใต้กฎหมายระเบียบ หลักวิชาชีพ และระบบคุณธรรม การตัดสินใจด้านการบริหารงานบุคคลควรดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันการแทรกแซงหรือการใช้อำนาจที่อาจกระทบต่อความเป็นธรรมและความเป็นกลางของฝ่ายประจำ ขณะเดียวกัน ควรส่งเสริมการสื่อสาร การประสานงาน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างทั้งสองฝ่าย เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับนโยบาย ภารกิจ และข้อจำกัดในการบริหารงาน ตลอดจนมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลที่เหมาะสม การสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้ฝ่ายการเมืองสามารถขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ฝ่ายประจำสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามหลักวิชาชีพ และระบบคุณธรรม อันจะนำไปสู่การบริหารองค์กรและการให้บริการประชาชนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น (สุทธิเกียรติ อังกาบฐานะ, 2564)

การอภิปรายผล

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ของบทความ สามารถอภิปรายผลได้ 4 ประเด็น ดังนี้

ประการแรก ผลการวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลพบว่า ปัญหาสามารถจำแนกได้ 5 มิติ ได้แก่ ด้านโครงสร้างและกฎระเบียบ ด้านอัตรากำลัง การสรรหาและการจัดบุคลากร ด้านความก้าวหน้า การประเมินผลและการพัฒนาบุคลากร ด้านระบบคุณธรรม ธรรมภิบาลและการใช้อำนาจ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ ผลดังกล่าวสะท้อนว่าการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นเพียงกระบวนการทางเทคนิคด้านบุคลากร แต่สัมพันธ์กับโครงสร้างการบริหาร อำนาจในการตัดสินใจ และบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งสอดคล้องกับพัฒนาการ แผนยุทธศาสตร์ และคณะ (2567) ที่สะท้อนปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ทั้งด้านโครงสร้าง การสรรหา ระบบคุณธรรม และการใช้อำนาจ ขณะเดียวกัน Kumsrisook และ Wongwatthanaphong (2022) ชี้ให้เห็นความสำคัญของกระบวนการบริหารงานบุคคลตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย และการพัฒนาบุคลากร จึงแสดงให้เห็นว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องพิจารณาครอบคลุมหลายกระบวนการที่เกี่ยวข้องกัน

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาความเชื่อมโยงของปัญหาทั้ง 5 มิติ พบว่าปัญหาแต่ละด้านมิได้เกิดขึ้นอย่างแยกส่วน แต่มีความสัมพันธ์และส่งผลต่อกันในลักษณะเชิงระบบ กล่าวคือ ข้อจำกัดด้านโครงสร้างและกฎระเบียบสามารถส่งผลต่อความคล่องตัวในการบริหารกำลังคน ขณะที่ความไม่สมดุลระหว่างภารกิจกับจำนวนและสมรรถนะของบุคลากรอาจส่งผลกระทบต่อภาระงาน การพัฒนา และความก้าวหน้า นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจด้านบุคคลและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำยังเชื่อมโยงกับระบบคุณธรรม ความโปร่งใส และความเชื่อมั่นของบุคลากรต่อระบบบริหารงานบุคคล ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ที่ทำให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง กระบวนการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และกลไกความรับผิดชอบ และสอดคล้องกับการศึกษาของสุทธิเกียรติ อังกาบบุรณะ (2564) ที่สะท้อนความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองท้องถิ่นกับฝ่ายประจำต่อการบริหารจัดการท้องถิ่น

ประการที่สาม ปัญหาการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงาน และคุณภาพการให้บริการประชาชน เนื่องจากข้อจำกัดด้านกำลังคน การจัดบุคลากรไม่สอดคล้องกับภารกิจ การพัฒนาสมรรถนะที่ไม่ต่อเนื่อง ตลอดจนความไม่ชัดเจนหรือความไม่เป็นธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคล สามารถส่งผลกระทบต่อแรงจูงใจ ความคล่องตัว และความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ข้อวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ Chico et al. (2023) ที่พบว่า แนวปฏิบัติด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น โดยครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญ เช่น การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การวางแผนความก้าวหน้าในสายอาชีพ การมีส่วนร่วมของบุคลากร และการคัดเลือกบุคลากร การบริหารทรัพยากรบุคคลจึงควรเชื่อมโยงกับความต้องการด้านทักษะ การเรียนรู้และพัฒนา การเคลื่อนย้ายกำลังคน และผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์กรสามารถจัดบุคลากรและสมรรถนะให้สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลง (OECD, 2023) สอดคล้องกับการศึกษาของ Cloete (2023) ที่พบว่า การดำเนินงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ยังไม่มีประสิทธิผลสามารถส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานขององค์กรและการให้บริการประชาชน แสดงให้เห็นว่า คุณภาพของระบบบริหารงานบุคคลมิได้ส่งผลเฉพาะต่อบุคลากรภายในองค์กร แต่ยังเชื่อมโยงไปถึงความสามารถขององค์กรในการปฏิบัติภารกิจและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ประการที่สี่ แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลควรดำเนินการอย่างเชื่อมโยงกันทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างและกฎระเบียบ การวางแผนอัตรากำลังและการสรรหา การพัฒนาสมรรถนะและความก้าวหน้าควบคู่กับระบบประเมินผล การเสริมสร้างระบบคุณธรรมและกลไกตรวจสอบ และการสร้างสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ โดยไม่ควรดำเนินการแต่ละด้านอย่างแยกส่วน แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับ OECD (2023) ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารกำลังคนภาครัฐอย่างยืดหยุ่น การพัฒนาทักษะและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการเชื่อมโยงการพัฒนาบุคลากรกับความก้าวหน้าและผลการปฏิบัติงาน ดังนั้น การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมุ่งสร้างความสอดคล้องระหว่างโครงสร้างกำลังคน สมรรถนะ ระบบคุณธรรม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เพื่อให้การบริหารบุคลากรสนับสนุนผลการดำเนินงานขององค์กรและการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทสรุป (Conclusion)

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงกับประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรและคุณภาพการให้บริการประชาชน จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์พบว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลสามารถจำแนกได้ 5 มิติ ได้แก่ ด้านโครงสร้างและกฎระเบียบ ด้านอัตรากำลัง การสรรหาและการจัดบุคลากร ด้านความก้าวหน้า การประเมินผลและการพัฒนาบุคลากร ด้านระบบคุณธรรม ธรรมาภิบาลและการใช้อำนาจ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ โดยปัญหาทั้ง 5 มิติได้เกิดขึ้นอย่างแยกส่วน แต่มีความเชื่อมโยงและส่งผลต่อกันในลักษณะเชิงระบบ ตั้งแต่ข้อจำกัดด้านโครงสร้างและกฎระเบียบที่ส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการบริหารกำลังคน ไปจนถึงกระบวนการบริหารบุคคล ระบบคุณธรรม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีผลต่อความเป็นธรรม แรงจูงใจ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ดังนั้น การพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรดำเนินการอย่างเชื่อมโยงทั้งระบบ โดยสร้างความสอดคล้องระหว่างโครงสร้างและกฎระเบียบ การวางแผนอัตรากำลังและการสรรหา การพัฒนาสมรรถนะและความก้าวหน้าควบคู่กับระบบประเมินผล การเสริมสร้างระบบคุณธรรม ธรรมาภิบาลและกลไกตรวจสอบ ตลอดจนการสร้างสมดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ การพัฒนาที่ครอบคลุมองค์ประกอบดังกล่าวจะช่วยให้ระบบบริหารงานบุคคลมีความยืดหยุ่น เป็นธรรม โปร่งใส และสามารถสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

องค์ความรู้ใหม่ (New knowledge)

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์สามารถเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเชิงระบบได้ว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคลมีได้เกิดจากกระบวนการด้านบุคลากรด้านใดด้านหนึ่ง แต่เกิดจากความสัมพันธ์ขององค์ประกอบสำคัญ 5 มิติ ได้แก่ (1) โครงสร้างและกฎระเบียบ (2) อัตรากำลัง การสรรหาและการจัดบุคลากร (3) ความก้าวหน้า การประเมินผลและการพัฒนาบุคลากร (4) ระบบคุณธรรม ธรรมาภิบาลและการใช้อำนาจ และ (5) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ โดยองค์ประกอบแต่ละมิติมีความเชื่อมโยงและสามารถส่งผลต่อกันเป็นลำดับต่อเนื่อง

ในเชิงความสัมพันธ์ โครงสร้างและกฎระเบียบเป็นกรอบที่กำหนดขอบเขตและความคล่องตัวของการบริหารกำลังคน ขณะที่การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหา และการจัดบุคลากรเป็นกลไกที่ทำให้องค์กรมีบุคลากรสอดคล้องกับภารกิจ เมื่อการจัดกำลังคนไม่สมดุลกับภารกิจย่อมส่งผลต่อภาระงาน การพัฒนาสมรรถนะ การประเมินผล และโอกาสความก้าวหน้าของบุคลากร ขณะเดียวกัน ระบบคุณธรรม ธรรมาภิบาล และกลไกตรวจสอบทำหน้าที่กำกับให้กระบวนการดังกล่าวมีความเป็นธรรมและโปร่งใส ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำเป็นมิติด้านอำนาจที่สามารถส่งผลต่อการตัดสินใจด้านบุคคลในทุกกระบวนการ ดังนั้น ประสิทธิภาพของการบริหารงานบุคคลจึงขึ้นอยู่กับความสอดคล้องขององค์ประกอบทั้ง 5 มิติมากกว่าประสิทธิภาพของกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งเพียงลำพัง

ข้อสังเคราะห์ดังกล่าวนำไปสู่ข้อเสนอเชิงวิเคราะห์ว่า การพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปลี่ยนจากการแก้ปัญหาแบบแยกส่วนไปสู่การบริหารแบบเชื่อมโยงทั้งระบบ โดยพิจารณาโครงสร้าง กำลังคน สมรรถนะ ระบบคุณธรรม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจร่วมกัน เนื่องจากการปรับปรุงองค์ประกอบหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงองค์ประกอบอื่นอาจไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน การบริหารงานบุคคลในมุมมองเชิงระบบจึงมีเป้าหมายไม่เพียงเพื่อให้กระบวนการด้านบุคคลดำเนินไปอย่างถูกต้อง แต่เพื่อให้ระบบบุคลากรสามารถสนับสนุนประสิทธิภาพขององค์กรและการให้บริการประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิเคราะห์เชิงระบบ ผู้เขียนเสนอให้การพัฒนาการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

1. ระยะเร่งด่วน ควรทบทวนหลักเกณฑ์และกระบวนการบริหารงานบุคคลที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารกำลังคน พร้อมทั้งเสริมสร้างความโปร่งใส ระบบคุณธรรม และกลไกตรวจสอบ

ในการสรรหา การแต่งตั้ง การประเมินผล และการให้ความก้าวหน้า เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและลดความเสี่ยงจากการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม

2. ระยะกลาง ควรพัฒนาการวางแผนอัตรากำลังให้เชื่อมโยงกับภารกิจ ปริมาณงาน และสมรรถนะที่จำเป็นของแต่ละตำแหน่ง ควบคู่กับการพัฒนาระบบประเมินผล การพัฒนาบุคลากร และเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพ เพื่อให้องค์กรสามารถจัดและพัฒนาอัตรากำลังคนได้สอดคล้องกับภารกิจและการเปลี่ยนแปลงของบริบทการทำงาน

3. ระยะยาว ควรพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในภาพรวมให้มีความสมดุลระหว่างมาตรฐานกลางกับความยืดหยุ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำให้ชัดเจน ภายใต้ระบบคุณธรรม ธรรมาภิบาล และกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลสามารถสนับสนุนผลการดำเนินงานขององค์กรและการให้บริการประชาชนได้อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง (References)

- คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. (2566, 18 สิงหาคม). *ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566-2570*.
- จรัสพิมพ์ เปี่ยมศิริ, กัมลาศ เยาวะนิจ, และภิกษุศักดิ์ กัลยาณมิตร. (2567). การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาวะที่มีข้อจำกัดด้านอัตรากำลัง กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ อำเภอยะโฮง จังหวัดอ่างทอง. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, 14(3), 90-102.
- ไททัศน์ มาลา. (2561). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG): แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, 8(1), 179-194.
- นิศาตร์ พงษ์ไพศาลศรี. (2565). แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ภายใต้องค์การแห่งการเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. *วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม*, 9(1), 15-27. <https://doi.org/10.14456/jmsnpru.2022.2>
- พัฒนภรณ์ แสนบุตร, วัลลภ พิริยวรรณะ, อธิวัชร พุ่มดารา, และศิริกัญญา ศิริภูพานันท์. (2567). แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นไทยที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 16(2), 99-117.

- วัชรพล อรุณรัตน์, และธณัสนา โจนนตระกูล. (2566). ผลสัมฤทธิ์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคดิจิทัล. *Journal of Roi Kaensarn Academi*, 8(1), 429–443.
- สุทธิเกียรติ อังกาบบูรณ์. (2564). อดีต ปัจจุบัน และข้อเสนอแนะทิศทางการสู่อนาคตความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย. *วารสารไทยคดีศึกษา*, 18(1), 163–182.
- Chico, A. L., Celocia, D. J. C., Celocia, C. S., Jr., & Villabas, J. C. (2023). Human resource management practices on employee performance among offices in LGU Panabo City. *Tinubdan*, 16(1), 149–166.
- Cloete, H. C. A. (2023). Towards evidence-based human resource development for South African local government. *Africa's Public Service Delivery & Performance Review*, 11(1), a689. <https://doi.org/10.4102/apsdpr.v11i1.689>
- Kristanti, D., & Yudiatmaja, W. E. (2022). Antecedents of work outcomes of local government employees: The mediating role of public service motivation. *Policy & Governance Review*, 6(3), 247–263. <https://doi.org/10.30589/pgr.v6i3.491>
- Kumsrisook, T., & Wongwatthanaphong, K. (2022). Personnel management of local administrative organizations in Noen Maprang District, Phitsanulok Province. *Journal of Modern Learning Development*, 7(8), 143–157.
- OECD. (2020). *OECD public integrity handbook*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>
- OECD. (2022). *Open and connected government review of Thailand*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e1593a0c-en>
- OECD. (2023). *Public employment and management 2023: Towards a more flexible public service*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>
- OECD, & Asian Development Bank. (2023). *Multi-level governance and subnational finance in Asia and the Pacific* (OECD Regional Development Papers No. 61). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f3e8a2fb-en>