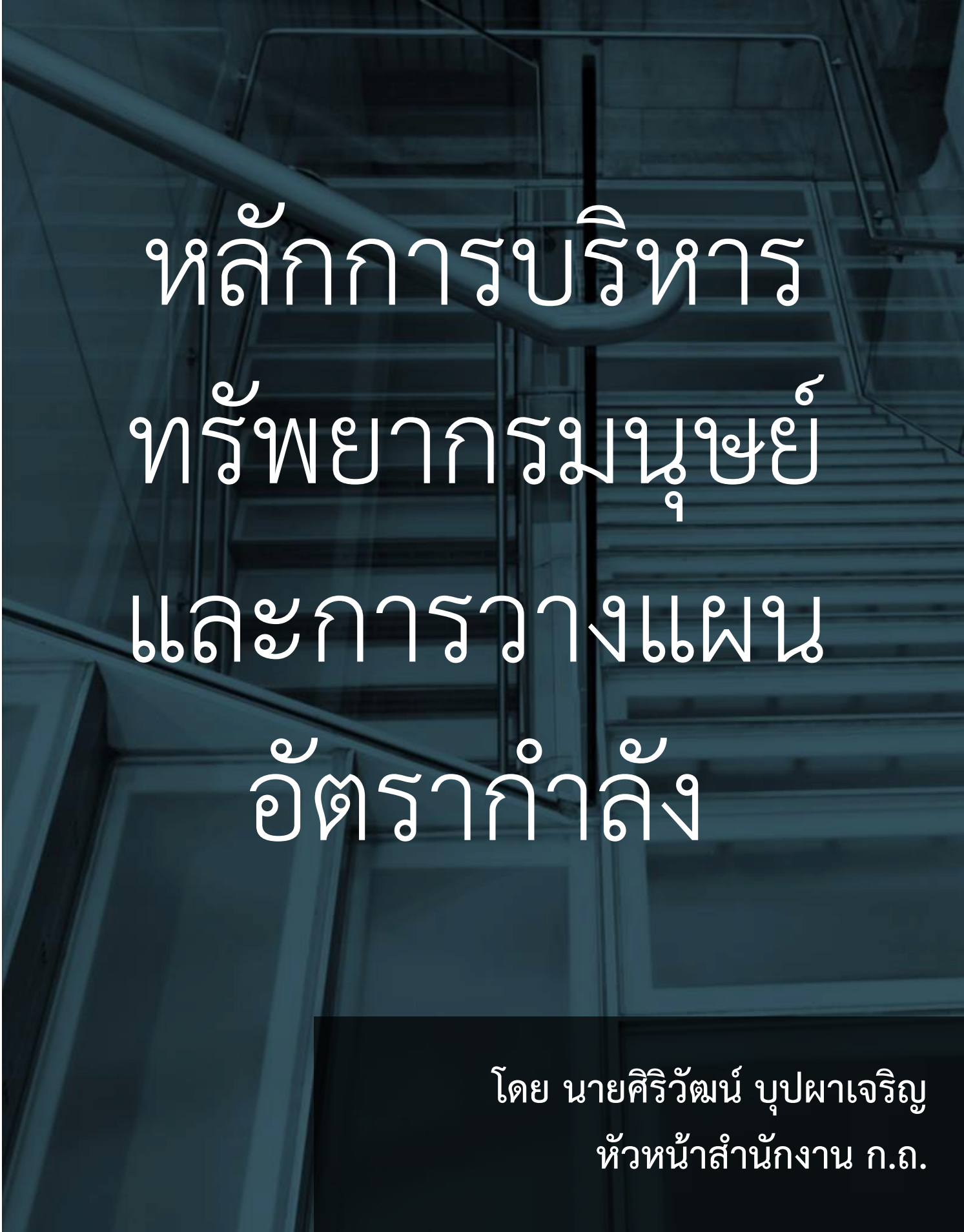




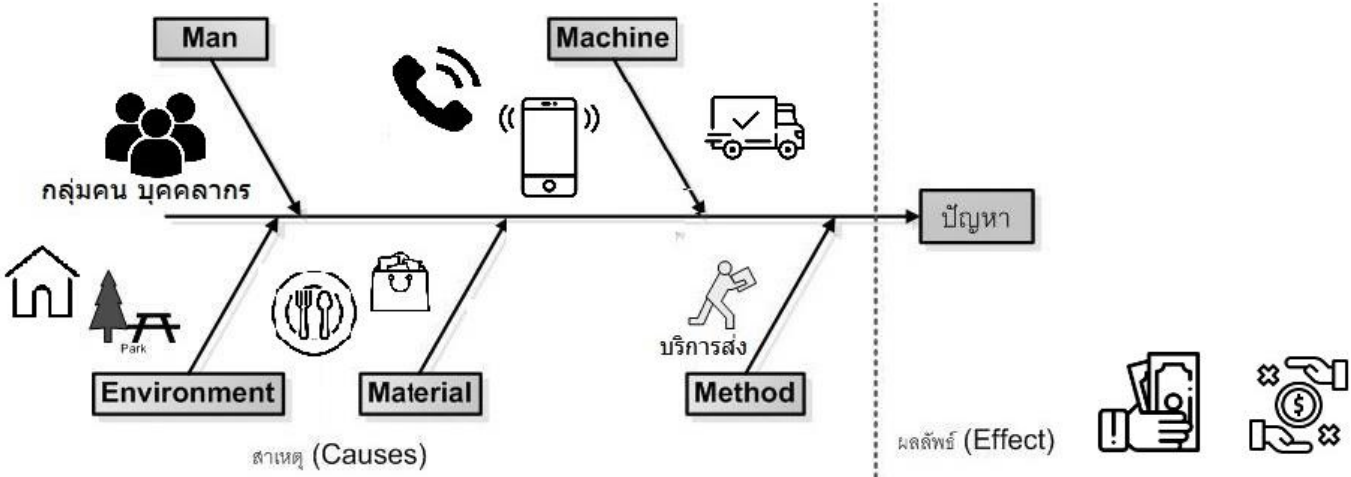
หลักการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ และการวางแผน อัตรากำลัง

โดย นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ
หัวหน้าสำนักงาน ก.ค.

มิถุนายน 2563

หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์

และการวางแผนอัตรากำลัง



หลักการบริหารด้วย 4M มีอะไรบ้าง

หลักบริหารของ 4M คือหลักการ 4M เป็นกลุ่มปัจจัย (Factors) เพื่อนำไปสู่การแยกแยะปัญหาสาเหตุต่างๆ เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดี 4M ประกอบด้วย

- 1. Man หรือ คน** = การบริหารกำลังคน จะใช้คนอย่างไรให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลกับงานให้มากที่สุด ฉะนั้น4M นี้เป็นเรื่องของการบริหารคน
- 2. Money หรือ เงิน** = การบริหารเงิน จะจัดสรรเงินอย่างไรให้จ่ายต้นทุนน้อยที่สุดและให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ส่วน 4M นี้เรื่องการจัดสรรเงินทอง
- 3. Materials หรือ วัตถุดิบ** = การบริหารวัสดุในการดำเนินงานว่าจะทำอย่างไรให้สิ้นเปลืองน้อยที่สุด หรือเกิดประโยชน์สูงสุด ส่วน 4M นี้เรื่องวัตถุดิบส่วนประกอบในการดำเนินงาน
- 4. Management หรือ การจัดการ** = การจัดการ คือกระบวนการจัดการบริหารควบคุมเพื่อให้งานทั้งหมดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลอย่างเต็มที่ และนี่ 4M สุดท้าย รวมทุกอย่างเข้าด้วยกันเป็นเรื่องของการจัดการ คน เงิน วัตถุดิบ จัดการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

4 M อะไรสำคัญที่สุด

ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ในแผนการพัฒนา ตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดได้นั้นก็คือ คือทรัพยากรมนุษย์ หากองค์กรมีการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีย่อมทำให้บุคลากรมีประสิทธิภาพ องค์กรมีศักยภาพ บรรลุความสำเร็จได้ง่าย

การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีนั้นนอกจากจะทำให้บุคลากรพัฒนาตนเองอยู่เสมอยังอาจทำให้ค้นพบศักยภาพใหม่ๆ ของบุคลากรได้ด้วย และทำให้องค์กรสามารถใช้ศักยภาพที่หลากหลายให้เกิดประโยชน์กับองค์กรได้มากที่สุดอีกด้วย ดังนั้น ปัจจัยในการบริหาร 4 ประการนี้ส่วนที่มีความสำคัญที่สุดเห็นจะเป็นมนุษย์นั่นเอง เพราะมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์มากที่สุดในการบริหารจัดการแต่ละองค์กร บุคคลที่มีศักยภาพย่อมทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้องค์กรพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพในคราวเดียวกันด้วย การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้องค์กรเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างไม่สะดุดใดๆ หน้าที่ในการบริหารจัดการบุคคลนี้ถือว่าเป็นภารกิจสำคัญอย่างยิ่งสำหรับฝ่ายทรัพยากรบุคคล ซึ่งการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพนั้นต่างก็มีรายละเอียดมากมายด้วยกัน



การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management : HRM)

คือ กลยุทธ์ตลอดจนกระบวนการในการจัดการบุคลากรในองค์กรตามมิติต่างๆ เพื่อให้บุคลากรสามารถดำเนินการทำงานตามหน้าที่ของตนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเกิดปัญหาให้น้อยที่สุด รวมถึงการพัฒนาให้บุคลากรมีศักยภาพเพิ่มขึ้น เพื่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อความสำเร็จขององค์กรที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

การบริหารจัดการในด้านความสามารถของบุคลากรนี้เป็นเรื่องที่มีมองข้ามไม่ได้ เพราะนั่นเป็นปัจจัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนขององค์กร การบริหารจัดการในส่วนของคนนี้ได้แก่ เรื่องทักษะการทำงาน, ประสพการณ์การทำงาน, ไปจนถึงเรื่องของลักษณะนิสัย หากทุกอย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับการทำงานก็จะยิ่งทำให้ทำงานได้ราบรื่นไม่เกิดปัญหาใดๆ แล้วสิ่งต่างๆ เหล่านี้ก็สามารถฝึกอบรมได้เพื่อให้บุคลากรแต่ละคนพัฒนาศักยภาพของตัวเองให้สูงขึ้นได้เช่นกัน

ศัพท์ด้านสายงานบริหารทรัพยากรบุคคลที่ควรรู้

HRM – Human Resource Management = การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

- การบริหารจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กรในทุกๆ ด้าน เพื่อให้งานเกิดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และองค์กรมีศักยภาพ

HRP – Human Resource Planning = การวางแผนด้านทรัพยากรมนุษย์

- การวางแผนด้านทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กรอย่างเป็นระบบ เพื่อกำหนดวิธีการจัดการและฝึกอบรมต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการวางแผนด้านกำลังคนให้เหมาะสมกับการทำงานในแต่ละแผนกอีกด้วย

HRD – Human Resource Development = การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

- การพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ตั้งแต่เรื่องทักษะในการทำงาน, องค์ความรู้ที่จำเป็น, ตลอดจนเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนทำให้การทำงานดีขึ้นและองค์กรเพิ่มศักยภาพได้มากยิ่งขึ้น

เหตุใดการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM) จึงจำเป็นต่ออนาคตของประเทศไทย

ในทุกวันนี้กลุ่มเศรษฐกิจอาเซียนกำลังเป็นหนึ่งภูมิภาคที่มีบทบาทในเวทีโลกมากขึ้นเรื่อยๆ รวมถึงเมืองไทยเองที่เป็นหนึ่งในประเทศสำคัญของเวทีเศรษฐกิจโลกมากขึ้นตามไปด้วย เมื่อก่อนเมืองไทยอาจมีชื่อเสียงในเรื่องอุตสาหกรรมเกษตร ตลอดจนอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว แต่ในยุคปัจจุบันนี้คนรุ่นใหม่ต่างมีความสามารถหลากหลายด้านและกำลังผลักดันอุตสาหกรรมอื่นๆ ของประเทศให้ก้าวสู่อุตสาหกรรมโลกเช่นกัน การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่ดีนั้นก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะผลักดันองค์กรธุรกิจระดับท้องถิ่นให้ก้าวขึ้นสู่องค์กรที่ประสบความสำเร็จระดับโลกได้เช่นกัน

แน่นอนว่าองค์กรที่เต็มไปด้วยบุคลากรที่เก่งและมีคุณภาพนั้นย่อมช่วยขับเคลื่อนให้องค์กรก้าวไกลและไปข้างหน้าได้ไกลมากยิ่งขึ้น องค์กรที่ประสบความสำเร็จของไทยส่วนใหญ่ต่างก็มีการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM) อย่างจริงจังแทบทุกองค์กร ตลอดจนมีการพัฒนา

ฝ่ายทรัพยากรบุคคล (Human Resource) อย่างจริงจัง เพื่อที่จะบริหารจัดการบุคลากรในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง นั่นเป็นเหตุให้องค์กรไทยในยุคปัจจุบันจึงประสบความสำเร็จระดับโลกมากขึ้นอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

ทำไมต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ?

- เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิต ไม่ใช่ทรัพยากรที่เป็นวัตถุดิบ หรือไม่ใช่เครื่องจักรที่มีควบคุมได้และมีความเสถียร แต่มนุษย์นี้แหละคือตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ทุกอย่างเกิดผลิตภัณฑ์และผลลัพธ์แห่งความสำเร็จได้ ดังนั้นการรู้จักบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้ดีย่อมนำมาซึ่งการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และส่งผลให้องค์กรมีศักยภาพมากขึ้นนั่นเอง แต่ผลลัพธ์นั้นก็ไม่ใช่ค่าคงที่หรือสิ่งที่ตายตัวเช่นกัน หากมีการบริหารจัดการที่ยอดเยี่ยมาก็อาจส่งผลสำเร็จได้เยี่ยมยอดอย่างคาดไม่ถึงได้ หรือหากบริหารจัดการแล้วไม่เป็นไปตามที่วางแผนไว้ ก็อาจส่งผลให้ลดประสิทธิภาพของการทำงานลงได้เช่นกัน นั่นจึงทำให้ศาสตร์แห่งการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นจึงมีความสำคัญและต้องใส่ใจเป็นอย่างดี ซึ่งวัตถุประสงค์หลักสำคัญของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีนั้นมีดังนี้

1. เพื่อสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร (Recruitment and Selection)

การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีนั้นควรเริ่มตั้งแต่ก่อนที่จะได้ทรัพยากรมนุษย์มาในองค์กร ควรเริ่มตั้งแต่การสรรหาและคัดสรรซึ่งหากเราได้ทรัพยากรมนุษย์ที่ดีแล้วย่อมทำให้องค์กรสามารถบริหารจัดการได้ดียิ่งขึ้นด้วย เมื่อพนักงานมีประสิทธิภาพ องค์กรขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้มีคนที่มีความสามารถอยากจะมาเข้าร่วมทำงานกับองค์กร ซึ่งนั่นย่อมทำให้องค์กรมีตัวเลือกที่ดีในการสรรหาและคัดสรรพนักงานในอนาคตด้วย ซึ่งนี่เป็นวงจรที่ดีที่เกิดขึ้นหากเราใส่ใจตั้งแต่เรื่องการสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพมาร่วมงานนั่นเอง หากการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์มีการวางแผนการสรรหาตลอดจนมีความใส่ใจในกระบวนการคัดสรรที่ดี ย่อมมีโอกาสที่จะได้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูง และทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์มีประสิทธิภาพได้มากยิ่งขึ้นด้วย

2. เพื่อใช้ศักยภาพของพนักงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Utilization)

ทรัพยากรมนุษย์นั้นมีความสามารถอย่างไม่น่าเชื่อ โดยเฉพาะศักยภาพที่ซ่อนอยู่ที่บางครั้งเราอาจมองไม่เห็น การมีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีจะทำให้เราสามารถส่งเสริมให้บุคลากรทำงานได้อย่างถูกต้อง เกิดผลงานที่ดี ขณะเดียวกันก็ยังสามารถช่วยพัฒนาศักยภาพด้านอื่นๆ ให้เกิดขึ้น และองค์กรเองก็สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เพิ่มเติมอีกด้วย หากไม่มีการวางแผนบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดี เราอาจไม่ได้ใช้ศักยภาพที่มีอยู่ในตัวบุคลากรอย่างเต็มที่ หรืออาจไม่ค้นพบศักยภาพที่แท้จริง แต่หากบริหารได้ดีแล้วเราจะสามารถสร้างประโยชน์ได้มากมายหลากหลายด้านให้กับองค์กรเลยทีเดียว





3. เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรให้ก้าวหน้า (Development)

หนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้นก็คือการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไปเรื่อยๆ ซึ่งสิ่งนี้จะส่งผลให้องค์กรเกิดการพัฒนาตามไปด้วย มนุษย์นั้นต้องการที่จะพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา หากมนุษย์ไม่ได้พัฒนาตัวเองนอกจากการทำให้ก้าวย่ำอยู่กับที่แล้วก็ยังทำให้ลดประสิทธิภาพลงเรื่อยๆ อีกด้วย ดังนั้นการมีแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ดีจะทำให้ขีดความสามารถในด้านต่างๆ พัฒนาขึ้นรวมถึงขีดความสามารถใหม่ๆ ที่สามารถค้นพบได้ด้วย ดังนั้นองค์กรไหนที่มีการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ยอดเยี่ยมก็จะยิ่งทำให้ทรัพยากรมนุษย์เกิดการพัฒนา เพิ่มมูลค่าให้กับทั้งตัวบุคลากรและองค์กรไปในตัว

4.เพื่อบำรุงรักษาพนักงานที่มีความสามารถให้อยู่กับองค์กรนานๆ (Maintenance)

การลาออก เปลี่ยนงาน หรือย้ายองค์กร เป็นปัญหาที่ทุกองค์กรกำลังเผชิญอยู่ หนึ่งในกระบวนการที่องค์กรยุคใหม่กำลังให้ความสนใจมากเป็นพิเศษก็คือการรักษาพนักงานให้ทำงานอยู่กับองค์กรให้นานที่สุด บางครั้งเรื่องของเงินหรือสวัสดิการก็ไม่ใช่ว่าปัจจัยสำคัญเสมอไปในเรื่องนี้ อีกหนึ่งสิ่งที่มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งก็คือการพัฒนาศักยภาพของคนในองค์กรนั่นเอง บางคนรักที่จะทำงานให้กับองค์กรหนึ่งไปนานๆ ก็เพราะว่าองค์กรนี้ใส่ใจในการพัฒนาบุคลากร ตลอดจนมีการบริหารจัดการด้านบุคคลที่ดี ทำให้อยู่แล้วสบายใจ อยู่แล้วรู้สึกมีคุณค่า สิ่งเหล่านี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้บุคลากรตัดสินใจอยู่กับองค์กรในระยะยาวได้เช่นกัน

5.เพื่อทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายสู่ความสำเร็จ (Success)

การทำธุรกิจในยุคนี้ทุกองค์กรต่างตั้งเป้าหมายของตัวเองไว้แทบทั้งสิ้น การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีนั้นมีส่วนอย่างมากที่จะนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมาย และทำให้บรรลุเป้าหมายสู่ความสำเร็จได้ เพราะนี่คือปัจจัยสำคัญหนึ่งที่เดียว หากองค์กรขาดการใส่ใจบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ ก็อาจทำให้การทำงานไม่มีระบบ ล้มเหลว และไม่ประสบความสำเร็จได้ การตั้งเป้าหมายในองค์กรก็จะดูไร้ค่าในทันที

สรุป องค์กรจะก้าวไปได้ไกลอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องเกิดจากบุคลากรที่มีศักยภาพ ฉะนั้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นพันธกิจสำคัญที่จะต้องใส่ใจ นอกจากกระบวนการนี้จะช่วยเพิ่มศักยภาพของพนักงานให้เพิ่มมากขึ้นได้ด้วยนั้น ก็ยังช่วยรักษาพนักงานที่ดีมีศักยภาพให้ทำงานร่วมกับองค์กรได้ระยะยาวอีกด้วย รวมถึงช่วยสร้างความภักดีให้กับองค์กร ตลอดจนร่วมพัฒนาองค์กรให้ดียิ่งขึ้นเรื่อยๆ ต่อไป

เครื่องมือ หนึ่งที่จะช่วยให้องค์กรก้าวไปอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมๆ กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นั่นก็คือ **แผนอัตรากำลัง**

หลักการและเหตุผลของการจัดทำแผนอัตรากำลัง

การบริหารจัดการอัตรากำลังของหน่วยงานรัฐ เป็นสิ่งสำคัญและต้องดำเนินการต่อเนื่อง เนื่องจากการกำหนดอัตรากำลังคนในองค์กรหนึ่ง จะมีความสัมพันธ์กับการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และสวัสดิการอื่น ๆ อีกมากมาย ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องสอดคล้องกัน ประกอบกับแผนอัตรากำลัง 3 ปี ประจำปีงบประมาณ 2561 – 2563 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศจะสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายน 2563 ดังนั้น ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี ประจำปี งบประมาณ 2564 – 2566 ให้สอดคล้องและสัมพันธ์กับแผนอัตรากำลังฉบับเดิม เพื่อให้การบริหารจัดการอัตรากำลังของหน่วยงานให้มีความสมบูรณ์และต่อเนื่องโดยใช้หลักการและวิธีการจัดทำแผนอัตรากำลัง ดังนี้

1) ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่ง และประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิจิตร (ก.อบต.จังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่ง และมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544 ข้อ 5 การกำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล ว่าจะมีตำแหน่งใดระดับใดอยู่ในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด ให้คำนึงถึงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ ความยาก ปริมาณและคุณภาพของงาน ตลอดจนทั้ง

ภาระค่าใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องจ่ายในด้านบุคคล โดยให้หน่วยงานจัดทำแผนอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบล เพื่อใช้ในการกำหนดตำแหน่งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ กำหนด

2) คณะกรรมการกลาง (ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต.) ได้มีมติเห็นชอบประกาศการกำหนดตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางให้ท้องถิ่นจัดทำแผนอัตรากำลังขององค์กร เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดตำแหน่งและการใช้ตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยเสนอให้ ก.จังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นนั้น แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนอัตรากำลัง วิเคราะห์อำนาจหน้าที่และภารกิจของท้องถิ่น วิเคราะห์ความต้องการกำลังคน วิเคราะห์การวางแผนการใช้กำลังคน จัดทำกรอบอัตรากำลัง และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการกำหนดตำแหน่งตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี

3) ประกาศคณะกรรมการระดับจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2547 หมวด 3 การจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานจ้าง ข้อ 12 การกำหนดจำนวนพนักงานจ้าง ให้ท้องถิ่นจัดทำกรอบอัตรากำลัง โดยความเห็นชอบของ ก.จังหวัด โดยพิจารณาถึงการใช้กำลังคนในภาพรวมของท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม

สำหรับแนวทางในการจัดทำกรอบอัตรากำลังพนักงานจ้างให้นำแนวทางและแบบในแผนอัตรากำลัง 3 ปี ของพนักงานส่วนท้องถิ่นมาใช้โดยอนุโลม

จะเห็นได้ว่า การวางแผนกำลังคน เป็นกระบวนการในการพยากรณ์จำนวนคน การพัฒนาคนในองค์กร การใช้คนและการควบคุมคน โดยที่องค์กรจะต้องมั่นใจว่าองค์กรมีปริมาณคน ที่มีคุณสมบัติ คุณภาพ และคุณลักษณะตามที่ต้องการ อย่างถูกต้องเหมาะสมตามเวลาที่ต้องการ รวมทั้งต้องมีวิธีการใช้คนเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร

อัตรากำลังของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามภารกิจการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนี้		
ประเภท	ปี 2549	ปี 2557
อบจ.	9,506	13,603
เทศบาล	44,591	96,344
อบต.	59,372	107,196
รวม	113,469	217,143



เหตุใดจึงควรวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการพัฒนาองค์กรในแผนอัตรากำลัง

หลายสาเหตุที่มีส่วนทำให้องค์กรต่างๆ ต้องพัฒนาตัวเองเสมอ และไม่หยุดยั้งที่จะพัฒนาตนเองให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป เพราะการพัฒนาองค์กรให้ก้าวหน้านั้นก็หมายถึงการเพิ่มศักยภาพให้องค์กรด้วย และเมื่อองค์กรมีศักยภาพก็ย่อมเดินหน้าไปสู่ความสำเร็จได้อย่างงดงาม ซึ่งปัจจัยเหล่านี้อยู่เบื้องหลังของการพัฒนาองค์กรเสมอ

1. ความซับซ้อนของโลกธุรกิจ

ปัจจุบันโลกธุรกิจมีความซับซ้อนมากขึ้นไปเรื่อยๆ อุตสาหกรรมต่างๆ มีหลากหลายสาขามากขึ้น ในขณะที่ผลิตภัณฑ์ต่างๆ ก็แตกตัวไปอย่างมากมาย นั้นไม่นับคู่แข่งทางธุรกิจเดียวกันที่ในบางผลิตภัณฑ์มีคู่แข่งกันมากมายตั้งแต่เจ้าเล็กไปจนถึงเจ้าใหญ่เลยทีเดียว นั้นทำให้ธุรกิจต้องปรับตัว องค์กรต้องพัฒนา ก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่งหากองค์กรไม่เกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ก็จะประสบปัญหา ตายไปจากตลาดได้ และในที่สุดองค์กรก็จะล้มหายตายจากไปได้เช่นกัน

2. ความซับซ้อนของการบริหารงานในองค์กร

ยิ่งองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้นเท่าไร จำนวนคนก็ยิ่งมากมายขึ้นเท่านั้น และเมื่อมีจำนวนคนที่มากมายหลากหลายขึ้น หากบริหารจัดการไม่ดี หรือไม่มีการแบ่งการทำงาน ตลอดจนปรับโครงสร้างองค์กรให้ชัดเจน ก็จะทำให้เกิดปัญหาอีรุงตุงนังตามมาแน่ เมื่อธุรกิจขยายตัว องค์กรเติบโต การจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพจึงต้องควรตามมา การมอบหมายงานให้มีประสิทธิภาพตามความถนัดของบุคคล ตลอดจนแบ่งแผนก แบ่งโซนรับผิดชอบ แบ่งแยกบริษัทย่อย เป็นต้น เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงานรวดเร็วขึ้นได้ แต่นั่นก็ยิ่งทำให้องค์กรซับซ้อนขึ้นเช่นกัน ดังนั้นจึงควรพัฒนาองค์กรตามขนาดองค์กรที่เปลี่ยนไป หรือตามรูปแบบองค์กรที่ซับซ้อนขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงานนั่นเอง

3. การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

ปัจจัยภายนอกต่างๆ มีส่วนทำให้องค์กรต้องพัฒนาตนเองอยู่เสมอ และสำคัญอันดับต้นๆ ก็คือปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ทำให้องค์กรอยู่นิ่งเฉยไม่ได้ หากอยู่นิ่งเฉยก็จะเกิดการแข่งขันไม่ทัน หากตามเศรษฐกิจของโลกไม่ทัน ธุรกิจก็ไม่เติบโต บริหารการผลิตไม่สอดคล้อง บริหารงบประมาณผิดพลาด การลงทุนขาดทุน ขายสินค้าไม่ได้ตามเป้า องค์กรไม่พัฒนา บุคลากรขาดประสิทธิภาพ ก็ส่งผลกระทบที่ย่ำแย่ต่อกันเป็นโดมิโนได้

4. การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยด้านเทคโนโลยี

อีกปัจจัยที่ค่อนข้างมีผลอย่างมากในยุคนี้ก็คือการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเทคโนโลยีทางด้านการผลิต ที่จะทำให้มีส่วนผลิตสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั่นเอง หากองค์กรไม่ตามเทคโนโลยีให้ทัน ก็อาจทำให้คุณภาพของผลิตภัณฑ์ของตนเองสู้กับ คู่แข่งในตลาดไม่ได้ ตลอดจนต้นทุนในการผลิตสู้ราคากับคู่แข่งไม่ได้ นั่นก็อาจทำให้องค์กรล้มเหลวได้เช่นกัน ซึ่งนั่นทำให้องค์กรต้องหมั่นพัฒนาตนเองอยู่เสมอ ทั้งในส่วนของเทคโนโลยี ตลอดจนบุคลากรที่มีความสามารถ

5. การเปลี่ยนแปลงของตลาดบริโภค

ผู้บริโภคเป็นปัจจัยชี้วัดที่สำคัญที่จะทำให้รู้ได้ว่าผลิตภัณฑ์หรือธุรกิจนั้นจะรอดหรือร่วง หากเราสามารถผลิตผลิตภัณฑ์ให้ตรงตามความต้องการของผู้บริโภคได้ องค์กรก็จะอยู่รอดได้ หากสินค้าไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริโภคก็อาจทำให้องค์กรล่มสลายได้เช่นกัน ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงของตลาดบริโภคค่อนข้างเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้องค์กรเกิดการพัฒนาดตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับตลาดบริโภคให้ได้

6. การปฏิวัติอาชีพและการเปลี่ยนรูปแบบของการทำงาน

หนึ่งในปัจจัยที่สร้างผลกระทบอันยิ่งใหญ่เสมอก็คือการปฏิวัติอาชีพ (Career Disruption) ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการทำงานไปในรูปแบบต่างๆ ซึ่งทำให้องค์กรต้องปรับตัว ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา อย่างยุคปัจจุบันนี้หลายองค์กรเริ่มปรับโครงสร้างการทำงานขององค์กรใหม่ ปรับวิธีทำงาน ปรับระบบการทำงาน แม้กระทั่งปรับเรื่องตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก นั้นอาจรวมไปถึงการปรับเรื่องเวลาการทำงาน ตลอดจนลักษณะการจ้างงาน อย่างเช่น ระบบฟรีแลนซ์ หรือการ work from home เพื่อให้ทันกับโลกที่เปลี่ยนไป และทำให้องค์กรปรับตัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ให้ได้ด้วย ซึ่งบางครั้งการปรับตัวได้ทันนั้นยังช่วยให้องค์กรพัฒนาในโลกยุคปัจจุบันได้ดีและสะดวกยิ่งขึ้นอีกด้วย

7. การหาโอกาสใหม่

ทุกคนมักอยากเป็นผู้นำตลาด หรือไม่ก็หาตลาดใหม่ๆ เสมอ การบุกเบิกเพื่อหาโอกาสใหม่ๆ นั้นเป็นหนึ่งในภารกิจของหลายองค์กรที่อยากทำให้สำเร็จ การพยายามหาตลาดใหม่ๆ ตลอดจนสร้างตลาดใหม่ๆ ด้วยตนเองอาจทำให้เรายิ่งใหญ่ขึ้นได้ และการที่จะมองหาโอกาสใหม่ๆ เจอหรือกระโดดไปยังตลาดใหม่ได้อย่างประสบความสำเร็จนั้นก็ย่อมต้องพัฒนาองค์กรตลอดจนพัฒนาตนเองอยู่เสมอ รวมถึงเมื่อก้าวไปสู่ตลาดใหม่ๆ เป็นเจ้าแรกๆ การพัฒนาตนเองให้สามารถขึ้นมาเป็นที่ยอมรับ หรือผู้บริโภคเกิดความไว้วางใจได้ นั้นแหละคือสิ่งที่ประสบ ความสำเร็จที่สุดเช่นกัน

บทสรุป

องค์กรที่ไม่หยุดพัฒนาและรักที่จะก้าวไปข้างหน้าอยู่เสมอ มักเป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จอย่างงดงามอยู่เสมอเช่นกัน และในองค์กรเหล่านี้ก็มักจะเต็มไปด้วยบุคลากรที่มีศักยภาพ มุ่งมั่นที่จะพัฒนาดตนเองอยู่ตลอดเวลาอีกด้วย การที่ทั้งบุคลากรและองค์กรมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาร่วมกันนั้นเป็นเสมือนพลังสำคัญที่จะขับเคลื่อนองค์กรไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลผลิตดีให้องค์กรก้าวขึ้นสู่ความสำเร็จอย่างรวดเร็วและแข็งแกร่งได้ ดังนั้นจึงไม่ควรหยุดพัฒนาองค์กร และที่สำคัญองค์กรก็ควรที่จะส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของพนักงานของตนอยู่เสมอ เพราะการพัฒนาองค์กรนั้นควรทำควบคู่กันทั้งการพัฒนาผลิตภัณฑ์, ระบบบริหาร, ระบบการทำงาน, ไปจนถึงบุคลากร จึงจะเป็นการพัฒนาที่สมบูรณ์แบบที่สุด



ความสำคัญของแผนอัตรากำลัง ที่มีต่อความสมบูรณ์ของการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา เป็นการดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจ การได้รับแต่งตั้ง สิทธิประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ของพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ ท้องถิ่นทุกแห่งต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด (ก.จังหวัด) โดยที่การสรรหา หรือ การมีคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง หรือ แต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ดำรงตำแหน่งใดจะต้องเป็นตำแหน่งที่ปรากฏในแผนอัตรากำลัง มิฉะนั้นแล้ว การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมายจนมีผลให้ถูกยกเลิกเพิกถอนคำสั่งนั้น และผู้นั้นต้องกลับสู่สถานภาพในตำแหน่งเดิมจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือเกิดผลกระทบต่อขวัญกำลังใจขึ้นได้

ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนอัตรากำลังพึงปฏิบัติตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วน เพื่อความสมบูรณ์และถูกต้องตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ได้นำคติข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือเพิกถอนการดำรงตำแหน่งโดยคำพิพากษาของศาลปกครองมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาดต่อไป

อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น/สิทธิของพนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานจ้าง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของนักทรัพยากรบุคคลมักจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ว่า มีขอบเขตเพียงใด และ ในขณะที่กลับกัน กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ได้รับผลกระทบจากการที่ ผู้บริหารท้องถิ่น ดำเนินการสรรหา หรือออกคำสั่งแต่งตั้งผิดพลาดซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และ ก.จังหวัด (คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น) ก็ได้ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งนั้นแล้วว่า จะมีผลกระทบทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งหรือไม่

คำถามเหล่านี้เกิดจาก ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่จะเข้าใจว่ากฎหมายบัญญัติให้อำนาจการบริหารงานบุคคลเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นย่อมมีอำนาจกระทำการ หรือไม่กระทำการในกระบวนการบริหารงานบุคคลได้ สำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น ก็จะเข้าใจว่าการดำเนินการบริหารงานบุคคลเช่น การสอบ การสรรหา การเลื่อนระดับที่บกพร่องผิดพลาดเกิดจากหน่วยจัดสอบ หรือ ก.จังหวัด มิใช่เกิดจากข้าราชการ เพราะพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการสมัครและเข้ารับการประเมินตามประกาศการสรรหาที่กำหนด อีกทั้ง ก.จังหวัดได้เห็นชอบการแต่งตั้งนั้นแล้ว ถือได้ว่า การดำรงตำแหน่งของตนย่อมเป็นไปโดยชอบ ความบกพร่องที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่ผู้บริหารท้องถิ่นและ ก. จังหวัด ต้องรับผิดชอบ

การพิจารณาในเรื่องดังกล่าว จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานของการบริหารงานบุคคลได้แก่หลักของระบบคุณธรรม หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักของกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หลักของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยจะได้เสนอกรณีศึกษาเพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาหรือวินิจฉัยปัญหาต่อไป

โดยที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้ที่มิอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้แก่ ก.ถ. ก.กลาง ก.จังหวัด และผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น การดำเนินการของผู้ที่จะมีผลกระทบต่อพนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานจ้าง ก็คือ คำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่น มิใช่ มติ ก.จังหวัด หรือ มติ ก.กลาง เพราะคำสั่งของนายก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ คำสั่งทางปกครอง ซึ่งผล

ของคำสั่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตลอดจน มติของ ก.จังหวัด หรือมาตรฐานทั่วไปที่ ก.กลาง กำหนด นั้นอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎ หากได้มีผลใช้บังคับต่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานจ้างโดยตรงแต่อย่างใด

กรณีดังกล่าวอาจเทียบเคียงได้กับคำสั่งทางปกครองสูงสุด อ ๖๖/๒๕๕๓ สรุปคือ การบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกเทศบาลนั้น ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งพนักงานเทศบาล โดยจะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ ก.ถ. กำหนด โดยการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในแต่ละเขตจังหวัด ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่ ก.ท. กำหนด สำหรับการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้งหรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแห่งใด ก็ให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีของเทศบาลแห่งนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ท.จ. กำหนด

ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ เป็นมาตรฐานทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อให้ ก.ท.จ. ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขัน เพื่อให้เทศบาลต่างๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสอบแข่งขัน ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎ

- ข้อ 14 การกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาลในส่วนราชการว่าจะมีตำแหน่งใด ระดับใด อยู่ในส่วนราชการใด จำนวนเท่าใด โดยให้เทศบาลจัดทำเป็นแผนอัตรากำลังของเทศบาล เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดตำแหน่ง และการใช้ตำแหน่งพนักงานเทศบาล โดยเสนอให้ ก.ท.จ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการจัดทำแผนอัตรากำลังของเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้เทศบาลคำนึงถึงภารกิจ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ ความยากและคุณภาพของงานและปริมาณงาน ตลอดจนทั้งภาระค่าใช้จ่ายของเทศบาลและของรัฐในหมวดเงินอุดหนุนที่จะต้องจ่ายในค่านบุคคล





สำหรับประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาล การที่เทศบาลตำบลหนองกี่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ มีฐานะเป็นนิติบุคคล การที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดสอบแข่งขันดังกล่าว จึงเป็นกรณีนิติบุคคลใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย จึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ออกประกาศรับสมัครบุคคลสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลและเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยประกาศดังกล่าวมิได้เจาะจงตัวบุคคลซึ่งจะอยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าว แต่เจาะจงกรณีที่ประกาศดังกล่าวใช้บังคับ ประกาศดังกล่าว จึงมิได้เป็นกฎตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทั่วไป คดีหมายเลขแดงที่ อ ๗๐๒/๒๕๕๖

กรณีของเทศบาล ที่ได้รับแจ้งประกาศ ก.จังหวัดแล้ว เทศบาลจึงต้องจัดทำประกาศรับสมัครสอบให้เป็นไปตามที่ ก.จังหวัดกำหนดขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มิผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและมีลักษณะเป็นกฎที่มีผลผูกพันให้ เทศบาลต้องปฏิบัติตาม

กรณีศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประกาศหลักเกณฑ์ ที่ ก.จังหวัดกำหนดนั้น เป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎเมื่อเป็นกฎแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องนั้นๆ ต้องถือปฏิบัติตาม กฎ ที่กำหนด มิฉะนั้น จะเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ทำให้การนั้น อาจเสียไปก็ได้

อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น (นายก)

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๓ วรรคหก มาตรา ๒๕ วรรคหก บัญญัติให้การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งหรือการอื่นใดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น (นายก) แต่เนื่องจากการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนด้านธุรการมาก หรือ มีกรณีต้องดำเนินการแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งอันเนื่องมาจากผลของการโอน การดำเนินการทางวินัยตั้งแต่ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การเพิ่มโทษลดโทษทางวินัย การประเมินเพื่อเลื่อนระดับหรือเลื่อนขั้นเงินเดือน เมื่อครั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นดำรงตำแหน่ง ณ ต้นสังกัดเดิม ต่อมาได้โอนไปต้นสังกัดใหม่ จึงเป็นปัญหาว่า การออกคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยนั้นเป็นอำนาจของต้นสังกัดเดิมหรือต้นสังกัดปัจจุบัน

กรณีดังกล่าวอาจเทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๘๙๓/๒๕๔๗ สรุปคือ เมื่อข้าราชการได้โอนไปสังกัดหน่วยงานใหม่แล้ว อำนาจในการบังคับบัญชา รวมทั้งอำนาจในการออกคำสั่งในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับตัวข้าราชการย่อมเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดใหม่ แม้ในเรื่องที่ดำเนินการค้างไว้ก่อนที่มีการโอนก็ตาม เช่น กรณีข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ยื่นขอประเมินเพื่อแต่งตั้งเป็น อาจารย์ ๓ ไว้และในระหว่างรอการพิจารณาได้โอนไปเป็นพนักงานครูเทศบาลในสังกัดเทศบาล อำนาจในการพิจารณาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นย่อมเป็นของนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ เมื่อข้าราชการได้โอนไปปฏิบัติราชการในสังกัดหน่วยงานใหม่แล้ว หลักเกณฑ์การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ภายหลังจบการศึกษาระดับปริญญาเอกย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานใหม่กำหนด ไม่อาจดำเนินการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นและมีผลย้อนหลังตามหลักเกณฑ์ของหน่วยงานเดิมได้ (เรื่องเสร็จที่ ๗๒๐/๒๕๕๑)

เมื่ออำนาจการบริหารงานบุคคลเป็นของผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของนายกในกรณีที่นายกได้มีความเห็นหรือดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไปแล้ว ต่อมานายกผู้นั้นครบวาระการดำรงตำแหน่ง เมื่อมีการเลือกตั้งแล้วปรากฏว่า ผู้นั้นไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่เป็นผู้อื่นได้รับการเลือกตั้งเป็นนายก คนใหม่แล้วจะปฏิเสธการดำเนินการของนายกคนเดิม ได้หรือไม่

กรณีดังกล่าวอาจเทียบเคียงได้กับกรณี อบต. มีตำแหน่งว่าง และนายกผู้ที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ปฏิเสธการบรรจุแต่งตั้ง กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาปลัด อบต. ปฏิบัติหน้าที่นายก อบต. ได้รายงานเพื่อขอให้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ไป ณ เจ้าของบัญชีไปแล้ว ต่อมาเมื่อเจ้าของบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ส่งผู้ที่อยู่ในลำดับที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งมาให้ตามคำร้องขอแล้ว สรุปว่าการที่ อบต.ใดจะดำเนินการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งใดในสังกัดของตนได้ อบต. จะต้องมียัตรว่างในตำแหน่งดังกล่าวอยู่แล้วหรือมีการกำหนดตำแหน่งขึ้นใหม่ในแผนอัตรากำลังโดยชอบแล้วเท่านั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ ๓ ว่าง อยู่ ๑ ตำแหน่ง และมีความประสงค์จะบรรจุแต่งตั้งผู้มาดำรงตำแหน่งที่ว่างจึงได้ส่ง

เรื่องขอให้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ไปยังเทศบาลฯ ขั้นตอนนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นไปด้วยประกาศ ก.อบต. ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้นแล้ว โดยหลักการแล้ว ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ดำเนินการเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งที่ว่าง จะต้องมีการวิเคราะห์ถึงปริมาณงานที่มีอยู่ ความจำเป็นในการบรรจุบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวเพิ่มเติม รวมทั้งจะต้องมีการพิจารณาในส่วนของงบประมาณที่มีอยู่ว่าเพียงพอที่จะรองรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าเป็นพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งดังกล่าวเพิ่มเติมหรือไม่เป็นอย่างดีแล้ว เมื่อพิจารณาแล้วว่าตนมีความพร้อมและมีความจำเป็นเพียงพอเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ของตนจึงจะดำเนินการเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวต่อไป คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งขอความอนุเคราะห์ให้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ไปยังเทศบาล ฯ แสดงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการวิเคราะห์และพิจารณาถึงเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นอย่างดีแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเพื่อขอบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและประกาศ ก.อบต. และเทศบาลฯ ได้ส่งรายชื่อผู้ฟ้องคดีมาบรรจุแต่งตั้งตามที่ถูกฟ้องคดีมีคำขอโดยชอบแล้ว

ดังนั้น การที่ นายก อบต. ได้รับหนังสือแจ้งรายชื่อผู้ฟ้องคดีเพื่อมารับการบรรจุแล้ว กลับมีหนังสือขอยกเลิกการขอให้บัญชีดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียโอกาสที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลในช่วงเวลาที่ควรจะได้รับ และมีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลล่าช้ากว่าผู้สอบแข่งขันได้รายอื่น ๆ ที่ขึ้นบัญชีในลำดับหลัง

กรณียอมถือได้ว่า นายก อบต. ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายในส่วนนี้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๐.๐๐๐ บาทตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ สำหรับค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าต้องสูญเสียรายได้จากการที่ต้องออกจากงานรวมโบนัสสิ้นปีเป็นเงิน ๒๕,๐๐๐ บาท เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเรียกตัวเพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการจะต้องลาออกจากงานที่ทำอยู่เดิม ถือเป็นเรื่องปกติ ดังนั้น ค่าเสียหายในส่วนนี้จึงไม่อาจเรียกร้องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ สำหรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางหาสถานที่บรรจุแต่งตั้งใหม่นั้น มิใช่หน้าที่ของผู้สอบแข่งขัน ดังนั้น ค่าเสียหายในส่วนนี้จึงไม่อาจเรียกร้องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้เช่นกัน ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๐/๒๕๕๕)

กรณีศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินการกำหนดตำแหน่งในแผนอัตรากำลังหากเป็นการดำเนินการโดยชอบ ถือว่าเป็นข้อผูกพันในการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองจากศาล รวมทั้งหากเกิดความเสียหายจากการใช้ตำแหน่งในแผนอัตรากำลังโดยไม่ชอบก็จะต้องรับผิดชอบในทางละเมิดอีกทางหนึ่งด้วย



ประเด็นเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล โดยความเห็นชอบของ ก.อบต.จังหวัด แต่งตั้งผู้สอบคัดเลือกได้ให้ดำรงตำแหน่งเรียบร้อยแล้ว แต่ต่อมาภายหลังตรวจสอบพบว่า ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไปแล้วนั้น มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามประกาศหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น คุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง หรือองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศคุณสมบัติผิดพลาด ก็เป็นเหตุให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งไปแล้วพ้นจากตำแหน่ง กรณีเช่นนี้ข้าราชการผู้นั้นจะร้องว่า ตนได้สมัครคัดเลือกตามประกาศที่ระบุไว้และผ่าน การคัดเลือกตามกระบวนการอย่างถูกต้อง ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นและ ก.จังหวัด นอกจากนี้ ก.จังหวัด ก็มีมติเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่ง และองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นก็ออกคำสั่งแต่งตั้งเรียบร้อยแล้ว

กรณีดังกล่าวอาจเทียบเคียงได้กับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ10/2547 กล่าวคือ หน่วยงาน ก. ได้ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งคนงาน ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานขับรถยนต์ โดยกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครไว้ในประกาศประการหนึ่งไว้ว่า ต้องได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์ตามกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี และกำหนดวันในการรับสมัครตั้งแต่วันที่ 4 – 8 มีนาคม 2545 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบสมัครเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2545 โดยใช้ใบอนุญาตขับรถยนต์ ชนิดรถยนต์ส่วนบุคคลหนึ่งปี เป็นหลักฐาน ซึ่งใบอนุญาตสิ้นอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2545 แต่เจ้าหน้าที่หน่วยงาน ก. ก็ได้รับสมัครผู้ฟ้องคดีเข้ารับการคัดเลือก โดยประกาศผลการคัดเลือกเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2545 ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก แต่ต่อมาหน่วยงาน ก. ได้ยกเลิกประกาศผลการคัดเลือก ลงวันที่ 18 มีนาคม 2545 โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน เนื่องจากในวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นใบสมัครนั้น ใบสมัครขับรถยนต์ส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีที่ใช้เป็นหลักฐานประกอบการสมัครสิ้นอายุ แต่ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านโดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลมาแล้ว แม้ว่าใบอนุญาตนั้นจะสิ้นอายุก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลมาประมาณ 9 ปีเศษ จึงมีความชำนาญในการขับรถยนต์เป็นอย่างดี อีกทั้ง วัตถุประสงค์หลักของการรับสมัครที่กำหนดว่า ต้องมีใบอนุญาตขับรถยนต์ นั้น ก็เพื่อให้เห็นว่าผู้สมัครจะต้องมีความรู้ความชำนาญในการขับรถยนต์เท่านั้น โดยหลังจากสมัครแล้วผู้ฟ้องคดีก็ได้ต่อใบอนุญาตถูกต้องแล้ว ประกอบกับในวันรับสมัครเจ้าหน้าที่หน่วยงาน ก. ก็ได้ تذากท้วงจึงถือว่าหน่วยงาน ก. ยอมรับแล้วว่า แม้ใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีจะสิ้นอายุก็ไม่ถือเป็นสาระสำคัญ ดังนั้น การคัดเลือกผู้ฟ้องคดีแล้วมายกเลิกผลการคัดเลือกภายหลัง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ใบอนุญาตขับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีสิ้นอายุแล้ว ขณะที่ยื่นใบสมัครนั้น มีผลเท่ากับผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตให้ขับรถยนต์ตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นแต่เพียงผู้เคยได้รับใบอนุญาตให้ขับรถยนต์ส่วนบุคคลมาแล้วเท่านั้น ซึ่งย่อมไม่แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไปที่ไม่มีใบอนุญาตให้ขับรถยนต์แต่อย่างใด และหากหน่วยงาน ก. ประสงค์ที่จะให้บุคคลทั่วไปสมัครได้ โดยให้ขอใบอนุญาตขับรถยนต์ในภายหลังก็ไม่มี ความจำเป็นใดที่จะต้องกำหนดข้อความตามประกาศดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งคนงาน การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ขับรถยนต์ส่วนบุคคลโดยถูกต้องในภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีสมัครแล้ว ย่อมไม่ทำให้คุณสมบัติในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกมีผลสมบูรณ์ตามประกาศของหน่วยงาน ก. ย้อนหลังแต่อย่างใด ประกอบกับกรณีหน่วยงาน ก. ได้รับใบสมัครของผู้ฟ้องคดีไว้และประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกด้วยความผิดพลาดอันเนื่องจากการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันมีเหตุมาจากผู้ฟ้องคดีได้ให้ข้อมูลไม่ถูกต้องครบถ้วนในสาระสำคัญ กรณีจึงไม่ผูกพันหน่วยงาน ก. ที่จะรับผู้ฟ้องคดีเข้าทำงานและหน่วยงาน ก. มีอำนาจที่จะเพิกถอนประกาศดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองได้

สิทธิการดำรงตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ก.ท. ได้นำแนวทางคำพิพากษาศาลปกครองมาใช้ในการพิจารณากรณี การขอปรับขนาดเทศบาลเป็นเทศบาลขนาดกลาง แต่ข้อมูลเกณฑ์รายได้ในการปรับขนาดไม่ถูกต้องคือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณที่ผ่านมาน้อยกว่า ๒๐ ล้านบาท จึงเป็นการปรับปรุงตำแหน่งปลัดเทศบาลเป็นระดับ ๘ ที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ จึงขอที่เทศบาลเพิกถอนการประกาศการปรับขนาด และยกเลิกการคัดเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลระดับ ๘ ตามหนังสือสำนักงาน ก.ท. ที่ มท ๐๘๐๙.๒/๒๐๒ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ และกรณี คำพิพากษาศาลปกครองจังหวัดพิษณุโลก คดีแดงที่ ๘๗/๒๕๕๖ ได้พิจารณากรณีผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ ๖ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อเปลี่ยนสายงานดำรงตำแหน่งบริหารในตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ๖ โดยไม่มีคุณสมบัติเป็นพนักงานครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ตามเงื่อนไขที่ ก.อบต. กำหนดว่า คุณสมบัติผู้ที่สมัครสอบคัดเลือกนั้นจะต้องดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นพนักงานครูหรือบุคลากรทางการศึกษา ระดับ ๖ แต่ด้วยความผิดพลาดของ ก.อบต. ได้รับสมัครผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีสอบผ่านการคัดเลือกในลำดับที่ ๑ อบต. โดยความเห็นชอบของ ก.อบต.จังหวัด ก็ได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ๖ เรียบร้อยแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการไม่ชอบ กรณีนี้ศาลได้พิพากษาว่า การที่ผู้ฟ้องคดี มิได้ดำรงตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษา จึงไม่มีคุณสมบัติในการสมัครสอบ การที่ ก.อบต.จังหวัดเห็นชอบผลการสอบคัดเลือกและการเสนอแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี และ อบต. มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเรียบร้อยแล้ว ก็ถือว่า เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ อบต. ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว จึงเป็นการชอบแล้ว

กรณีศึกษาข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่า สิทธิการดำรงตำแหน่งของข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติสมบูรณ์ครบถ้วนในวันสมัครสอบ และต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด มิฉะนั้นแล้วคำสั่งที่แต่งตั้งผู้นั้นไปแล้วก็อาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้เนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

บทสรุป

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็มีผลต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนกว่า สองแสนคน ดังนั้น กรณีศึกษาข้างต้นจะเป็นข้อคิดให้ ผู้เกี่ยวข้องทั้ง คณะกรรมการในระดับส่วนกลาง และระดับจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานจ้างจะได้เห็นความสำคัญของแผนอัตรากำลัง และดำเนินการกำหนดตำแหน่ง และเรื่องอื่น ๆ ให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย และหลักการของระบบคุณธรรมต่อไป

