

ทรัพยากรมนุษย์ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลง สู่ประชาคมอาเซียน

Human Resource in Provincial Administrative Organization under the Emerging ASEAN Community

สัณทกฤษณ์ บุญช่วย

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
thodsaponboonchuay@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้สนใจศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งถือเป็นส่วนประกอบหนึ่งของการศึกษาลักษณะภายในขององค์การสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะ 1) ศึกษาถึงทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่ามีกี่กลุ่ม กี่ประเภท และในแต่ละประเภทมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งอย่างไร 2) เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรมนุษย์ภายในว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร รวมไปถึงกลุ่มใดเป็นผู้มีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดยุทธศาสตร์หรือรูปแบบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้นในกระแสการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาคมอาเซียนเพียงพอแล้วหรือไม่ และ 3) วิเคราะห์ถึงแนวโน้มของความท้าทายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาคมอาเซียน พ.ศ. 2558 โดยมุ่งศึกษาผ่านแนวคิดการศึกษาแนวทางในการบริหารงานบุคคล และทฤษฎีผู้นำที่มีความเข้มแข็ง นำมาสู่ข้อสรุปที่ว่าภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะประกอบไปด้วย 1) ข้าราชการการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ 2) ข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร และ 3) ข้าราชการประจำ โดยที่สองฝ่ายแรกจะเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้งมาจากประชาชน และฝ่ายหลังจะมาจากการสอบคัดเลือกตามระบบราชการ ทั้งนี้ทั้ง 3 ฝ่ายจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ต่างกันออกไปตามบทบาทและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ กอปรกับบริบทแวดล้อมภายนอกองค์การ โดยข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในองค์การ โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการประจำได้ถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ และจะมีลักษณะประนีประนอมต่อกันกับข้าราชการการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผลให้วิเคราะห์ได้ถึงแนวโน้มในอนาคตว่าข้าราชการประจำจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหารมากกว่าที่จะปฏิบัติงานเพื่อประชาชนอันเนื่องมาจากการที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหารไว้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และที่สำคัญข้าราชการการเมืองจำเป็นที่จะต้องพยายามรักษาคะแนนนิยมจากประชาชนในท้องถิ่นไว้เนื่องจากเข้ามาจากการเลือกตั้งโดยตรง แนวโน้มการทำงานเชิงรุกและเน้นนโยบายประชานิยมจึงเป็นหนทางที่สำคัญในการที่ข้าราชการการเมืองจะสามารถรักษาฐานเสียงของตนไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศไทยกำลังจะก้าวสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเต็มตัว อบจ. ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดูแลภาพรวมทั้งจังหวัดจึงต้องเตรียมตัวให้พร้อมกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า

คำสำคัญ: ทรัพยากรมนุษย์, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, ประชาคมอาเซียน

Abstract

This article focuses primarily on a study of human resource in provincial administrative organization and interrelation between individuals thus comprise as part of the organizational identity. These dynamic pushers are parliamentary political appointee, administrative political appointee as well as permanent officers. These three players are related and bonded under the legal framework conducted by law. The study aims to analyze the administrative human resource approach and prominent leader theory thus bring about an analysis under the emerging ASEAN Community in 2015

Keywords: Human Resource, Provincial Administrative Organization, ASEAN Community

1. บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีผลโดยตรงกับประชาชนรูปแบบหนึ่งนั่นก็คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งถือเป็นองค์กรที่สำคัญในฐานะตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัด ในการพัฒนาจังหวัดตามแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือกำเนิดในช่วงปี พ.ศ. 2498 ตรงกับสมัยรัฐบาลที่มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเองเป็นอย่างมาก และได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อให้รัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าผู้บริหาร อบจ. สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในยุคปัจจุบัน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด ในจังหวัดหนึ่งจะมีได้เพียง 1 แห่งเท่านั้น (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ ,2550)

1. การดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ การตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประสาน ให้ความร่วมมือและแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายให้แก่ส่วนราชการท้องถิ่นอื่น รวมไปถึงการคุ้มครอง ดูแล หรือจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

2. การดำเนินกิจการร่วมกับหน่วยงานอื่น โดยจัดกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (สัณหกฤษณ์ บุญช่วย, 2553)

ดังนั้น ตามกรอบกฎหมายทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะต้องรับผิดชอบและดำเนินการในหลายภารกิจที่เพิ่มขึ้น ทั้งที่เป็นภารกิจที่ไม่เคยทำมาก่อน และต้องทำ เช่น เรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยว ,การส่งเสริมคุณภาพชีวิตและภารกิจที่เคยทำอยู่ก่อนแล้วและต้องทำในปริมาณมากขึ้น และภารกิจสุดท้ายเป็นภารกิจที่แม้ไม่ได้กำหนดว่า อบจ. ต้องทำ แต่ทั้งนี้ภารกิจเหล่านี้ต้องการความริเริ่มจากอบจ. ทั้งสิ้น จากภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นนั้น จะไม่สามารถมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ หากขาดส่วนประกอบพื้นฐานขององค์กรที่สำคัญไป นั่นก็คือทรัพยากรมนุษย์ หรือคนขององค์กรที่เป็นตัวขับเคลื่อนและร่วมแรงร่วมใจกันทำงานเพื่อความอยู่รอดขององค์กร นั่นเอง

ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดประสิทธิภาพสูงสุด องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเร่งสร้างบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้สามารถรองรับกับความต้องการและความจำเป็นในอนาคตอันใกล้ให้ได้ ทั้งนี้การวางแผนพัฒนาบุคคล วางแผนอัตรากำลังเป็นเรื่องสำคัญที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องตระหนักเสมอว่าทำอย่างไรจะได้ประโยชน์จากบุคลากรของ อบจ. ให้เต็มที่ที่สุด หรือตระหนักอีกกว่าจะทำอย่างไรเพื่อให้คนของ อบจ.ทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพที่สุด ภายใต้กระแสพลวัตการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งมิงงานวิจัยของไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ ได้บ่งชี้ไว้ชัดเจนว่าปัจจัยหนึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์คือผู้บริหารต้องเป็นผู้นำที่มีลักษณะเปิดกว้าง รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น รวมทั้งความสัมพันธ์ที่มีลักษณะความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ ,2551)

2. วัตถุประสงค์ของบทความ

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะ 1) ศึกษาถึงทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่ามีกี่กลุ่มกี่ประเภท และในแต่ละประเภทมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งอย่างไร 2) เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรมนุษย์ภายในว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร รวมไปถึงกลุ่มใดเป็นผู้มีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดยุทธศาสตร์หรือรูปแบบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีสอดคล้องกับความท้าทายที่จะเกิดขึ้นในกระแสการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาคมอาเซียนเพียงพอแล้วหรือไม่ และ 3) วิเคราะห์ถึงแนวโน้มของความท้าทายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาคมอาเซียน พ.ศ. 2558

3. ทรัพยากรมนุษย์ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคล 3 กลุ่มหลักที่ทำหน้าที่ตามภารกิจหรือขอบเขตอำนาจของตนที่ถูกระบุไว้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (บุญอริ ยีหะ, 2550) สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในยุคปัจจุบันก็เช่นกัน ประกอบด้วยบุคลากรดังต่อไปนี้

3.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ

คือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฏบัญญัติและแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหาร ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะสามารถนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ “สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด” ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในแต่ละจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกสภา ฯ ไม่เท่ากัน ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรเป็นเกณฑ์ ดังนี้

- จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000คน มีจำนวนสมาชิกสภา ฯ 24 คน
- จังหวัดใดมีราษฎร 500,001 – 1,000,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภา ฯ 30 คน
- จังหวัดใดมีราษฎร 1,000,001 – 1,500,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภา ฯ 36 คน
- จังหวัดใดมีราษฎร 1,500,001 – 2,000,000 คน มีจำนวนสมาชิกสภา ฯ 42 คน
- จังหวัดใดมีราษฎร 2,000,000 คนขึ้นไป มีจำนวนสมาชิกสภา ฯ 48 คน

โดยกำหนดให้อำเภอหนึ่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ฯ ได้หนึ่งคน หรือให้อำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง ในกรณีที่มีอำเภอใดมีสมาชิกสภา ฯ ได้มากกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอให้เขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกสภา ฯ ที่จะพึงมีอำเภอนั้น

สมาชิกสภา ฯ จะดำเนินการเลือกสมาชิกสภา ฯ ด้วยกันเองเพื่อดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน ในปีหนึ่งให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย สมัยละ 45 วัน แต่ถ้ามีกรณีจำเป็นให้ประธานสภา ฯ ส่งขยายการประชุมสามัญออกไปได้แต่ไม่เกิน 15 วัน

3.2 ฝ่ายบริหาร

คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของท้องถิ่นในรูปของการกำหนดนโยบาย การกำหนดแผนงาน การคิดค้นโครงการ การจัดทำงบประมาณ ตลอดจนควบคุมดูแลฝ่ายปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำหรือข้าราชการท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายแผนงาน หรือโครงการที่ฝ่ายบริหารคิดค้นและนำเสนอให้กับประชาชนได้รับทราบมาแล้ว โดยเฉพาะในช่วงหาเสียงเลือกตั้ง ให้ภารกิจต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายบริหารมี “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” เป็นผู้นำในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วทั้งจังหวัด โดยเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกสภา ฯ เป็นผู้ช่วย ซึ่งแต่ละแห่งมีจำนวนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภา ฯ ที่แต่ละแห่งพึงมี จำนวน 2 – 4 คน นอกจากนี้ สามารถแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภา ฯ ได้จำนวนรวมไม่เกิน 5 คน

นอกจากนี้ในเรื่องการบริหารงานบุคคล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียก่อน

3.3 ฝ่ายข้าราชการประจำ หรือฝ่ายปฏิบัติงาน

คือ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นงานประจำในแต่ละวัน มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหารในฐานะผู้บังคับบัญชา กลุ่มบุคคลฝ่ายปฏิบัติงานถือเป็นข้าราชการประจำของท้องถิ่น มาจากการสอบคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเหมือนกับ 2 ฝ่ายแรก ที่สำคัญก็คือฝ่ายปฏิบัติงานควรเป็นคนที่อยู่ในท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการหรือแนวคิดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นว่า “คนในท้องถิ่นย่อมเข้าใจท้องถิ่นดีกว่าคนภายนอก” (บุฆอรี ยีหมะ, 2550)

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายปฏิบัติงานคือ “ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด” ซึ่งเข้าสู่องค์กรด้วยระบบการสอบคัดเลือกและแข่งขันเลือกเฟ้นคนดีที่มีความรู้ความสามารถตามคุณวุฒิที่กำหนดไว้ โดยในการสอบแต่ละครั้งมักจะให้ความเสมอภาคแก่ทุกคนตามหลักระบบคุณธรรม (Merit System) มีความมั่นคงในหน้าที่การงานโดยยึดถือหลักการทำงานเป็นอาชีพ ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่สำคัญข้าราชการ อบจ. จะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลัง ไม่อยู่ใต้อิทธิพลของนักการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ทางด้านเมืองกับข้าราชการประจำออกจากกัน ก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการ อบจ. จะหมดสิทธิ์พื้นฐานทางการเมือง (ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, 2545) แต่บ่อยครั้งที่การได้มาของฝ่ายข้าราชการกลับถูกมองจากสังคมโดยทั่วไปว่าจะใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) มากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้ทุกคนอย่างเสมอภาค ปัจจุบันข้าราชการ อบจ. มีระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification : P.C.) และค่าตอบแทนโดยอิงตามแบบข้าราชการพลเรือนเก่าที่มาบังคับใช้โดยอนุโลม ได้แก่พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จัดโครงสร้างของตำแหน่งตามระดับมาตรฐานกลาง (Common level) ตั้งแต่ระดับที่ 1 - 9 (ซึ่งตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ถึงระดับ 11) มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นักบริหารงาน อบจ. ระดับ 9) และแบ่งโครงสร้างการบริหารงานเป็นสำนักและกองต่าง ๆ ตามภารกิจ (สันทกฤษณ์ บุญช่วย, 2553) ดังรูปภาพที่ 1 แสดงการจัดโครงสร้าง



รูปภาพที่ 1 การจัดโครงสร้างของตำแหน่งข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระดับมาตรฐานกลาง (Common Level) เป็น 9 ระดับ

4. ความสัมพันธ์ของทรัพยากรมนุษย์ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาพการณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนับตั้งแต่มีกฎหมายรับรองการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแล้ว ยังคงประสบปัญหาในบางเรื่อง ปัญหาที่สำคัญคือการจัดโครงสร้างองค์การบริหารหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยประชาชนในฐานะสมาชิกสภาจังหวัด แล้วสมาชิกสภา อบจ. เลือกผู้ที่จะมาเป็นนายก อบจ. อีกทีหนึ่ง ในกระบวนการเช่นนี้ได้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองขึ้น กล่าวคือมีการเจรจาต่อรองผลประโยชน์เพื่อสนับสนุนการขึ้นมาเป็นนายก อบจ. จากฝ่ายต่าง ๆ ทำให้นายก อบจ. ที่ได้รับเลือกอาศัยฐานทางการเมืองของสมาชิกสภา อบจ. ขึ้นสู่ตำแหน่ง ต้องคอยประนีประนอมและเอื้อประโยชน์ตอบแทนต่อกันหรือมีการทุจริตประพฤติดมิชอบเกิดขึ้น อันเป็นการขาดความเป็นอิสระที่จะดำเนินนโยบายพัฒนาจังหวัดตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง กระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรง จึงเกิดตามมาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวและทำให้เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง (ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546) แม้ว่าการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงจะมีข้อดีตามหลักการประชาธิปไตยแต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีความล่อแหลมกับปัญหาด้านจริยธรรม กล่าวคือด้วยทรัพยากรและอำนาจที่มีอยู่ ทำให้การเมืองระดับชาติต้องการที่จะวางรากฐานอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น การเลือกตั้งโดยตรงนี้จึงผูกติดกับพรรคการเมืองระดับชาติในเชิงอุปถัมภ์ได้ ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่โปร่งใสหรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ประชาชนควรได้รับอย่างเต็มที่ (ภัสรินทร์ พ่วงเถื่อน, 2554)การแก้ปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหาร ด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยตรงจากประชาชนนั้น ส่งผลให้สภาพของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเข้มแข็งมากขึ้น และมีเสถียรภาพมากขึ้น เป็นผลให้การปฏิบัติงานของนายก อบจ. จากเดิมที่พึ่งพิงและประนีประนอมกับสมาชิกสภา อบจ. ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติแต่เพียงฝ่ายเดียว เพียงเพื่อหวังเสียงข้างมากในสภา (ลักษณะคล้ายการเมืองระดับชาติ) กลับกลายเป็นต้องมาพึ่งพิงคะแนนเสียงของประชาชนคนในท้องถิ่นแทน ทำให้ประชาชนมีบทบาทต่อการเมืองท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นไปตามทฤษฎีของทีบูตและโอดส์ (C.Tiebout and W. Oates) ที่ได้เสนอว่าประชาชนนั้นสามารถเลือกที่อยู่ของตน โดยเปรียบเทียบอัตราภาษีและประสิทธิภาพขององค์กรท้องถิ่นในการบริการแก่ชุมชน ปัจเจกชนที่มีเหตุผลจะเลือกอาศัยที่อยู่ในเขตที่ตัวเองได้รับผลประโยชน์มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ในระบบการปกครองท้องถิ่นใดที่สามารถเสนอทางเลือกให้ประชาชนผู้บริโภคได้กว้างขวางกว่า และเสียภาษีได้น้อยกว่าก็ย่อมได้รับความนิยม ประชาชนจึงมีสิทธิเลือกตั้งผู้นำองค์กรท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และย้ายภูมิลำเนาไปอยู่เขตอื่น หากเขาไม่พอใจกับการทำงานในเขตที่เขาอยู่ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550) ฉะนั้นนโยบายหลักในการหาเสียงจึงมักจะเน้นไปที่นโยบายประชานิยมและการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ และหากสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้แล้ว ก็จะทำให้ได้รับการเลือกตั้งรักษาตำแหน่งของตนได้อีกวาระหนึ่ง แต่ทั้งนี้นายก อบจ.ก็ไม่ได้ละเลยความสัมพันธ์ของตนเองกับฝ่ายสภา อบจ.ไป กลับให้ความเกรงใจเป็นพิเศษ กล่าวคือนายก อบจ.ยังจะต้องพึ่งพิงสมาชิกสภา อบจ.ในฐานะที่ส่วนใหญ่ยังคงมีฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในเขตที่ตนนั้นเป็นผู้แทนอยู่ งานของพิชาย รัตนดิถ ญ ภูเก็ท ซึ่งได้ศึกษาถึงกระบวนการและแบบแผนการเข้าสู่อำนาจในการเมืองระดับท้องถิ่น ได้เสนอปัจจัยที่ทำให้ผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือสามารถชนะการเลือกตั้ง คือการมีเครือข่ายหัวคะแนน การจัดตั้งที่เข้มแข็ง และอาจใช้อิทธิพลความรุนแรงต่อคู่แข่ง (พิชาย รัตนดิถ ญ ภูเก็ท, 2552) และสำหรับการตรวจสอบการทำงานของนายก อบจ.โดยฝ่ายสภา อบจ.ก็มีลักษณะที่ประนีประนอมกันในลักษณะสมัยมากกว่าที่จะท้าทายและสร้างความเปลี่ยนแปลงใด ๆ

สำหรับทรัพยากรมนุษย์ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลุ่มสุดท้าย เป็นกลุ่มที่มีมากที่สุดในการปกครอง คือกลุ่มข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเดิมที่อยู่ภายใต้การบริหารงานโดยอิงอยู่กับส่วนภูมิภาค กล่าวคือมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีปลัดจังหวัด เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2540 เริ่มเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารเป็นนักการเมืองมืออาชีพ ถึงแม้จะมาจากสมาชิกสภาจังหวัดก็ตาม เป็นผลให้ข้าราชการ อบจ. จำเป็นที่จะต้องมีการปรับตัวและวัฒนธรรมค่อนข้างมาก เดิมทีความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ อบจ.กับสภา อบจ. (หรือเดิมเรียกว่า “สภาจังหวัด”) ค่อนข้างมีอิสระจากกันพอสมควร กล่าวคือสภาจะให้เสรีในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยปราศจากการแทรกแซงจนเกินขอบเขต (สรศักดิ์ สร้อยสนธิ์, 2511) สอดคล้องกับ อิศเรศ จิตติมานะกุล ที่ได้กล่าวถึงทัศนคติของสมาชิกสภา อบจ.ต่อการแทรกแซงระบบราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะอยู่ในลักษณะกลาง ๆ จะไม่คัดค้าน แต่ก็ไม่สนับสนุนเรื่องใด ๆ (อิสเรศ จิตติมานะกุล, 2527) แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยตรง ข้าราชการ อบจ.ที่บริหารอยู่เดิมซึ่งเป็นข้าราชการประจำจะผูกอยู่กับระบบประเพณีปฏิบัติต่าง ๆ ของข้าราชการประจำเมื่อต้องมาอยู่กับนักการเมือง รูปแบบประเพณีก็จะเปลี่ยนไปในแบบการเมือง ทำอะไรฝ่ายการเมืองก็

มักจะคำนึงถึงเสียงสนับสนุนของประชาชนมากกว่า และมองข้าราชการประจำเป็นเพียงตัวจักรกลที่ทำให้ระบบเดินต่อไปได้ อีกทั้งข้าราชการประจำยังต้องมีหน้าที่ในการดูระเบียบหรือกฎหมายว่าเป็นอย่างไร แล้วจึงนำไปปฏิบัติเพื่อไม่ให้ขัดต่อระเบียบ ซึ่งประเด็นนี้ฝ่ายการเมืองมักไม่เข้าใจข้าราชการประจำ ในฐานะที่เป็นผู้ที่ต้องนำนโยบายไปแปลงเป็นวิธีปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารอยากได้แต่ระเบียบไม่ให้ปฏิบัติ กอปรกับเมื่อมีการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ที่เริ่มมีการปรับโครงสร้างและระเบียบการบริหารงานบุคคล ที่ได้ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด (ซึ่งแต่เดิมขึ้นอยู่กับส่วนภูมิภาค คือกรมการปกครอง) ทำให้นายก อบจ. ถือว่ามีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่เป็นข้าราชการฝ่ายประจำโดยสิ้นเชิง

หากพิจารณาจากทฤษฎีความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร ของ William O. Winter พบว่า มีตัวชี้วัดที่ระบุว่าฝ่ายบริหารท้องถิ่นนั้น ๆ เข้มแข็งหรือไม่ สามารถพิจารณาจากตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้

1. มีวาระการดำรงตำแหน่งที่นานพอสมควร เช่น 4 ปี
2. สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกเมื่อหมดวาระ
3. มีเพียงหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มาจากกาเลือกตั้ง
4. มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือปลดเจ้าหน้าที่ระดับสูงในองค์กรได้
5. มีอำนาจในการเพิ่มค่าตอบแทนให้กับคณะผู้บริหารได้
6. มีอำนาจในการจัดทำร่างงบประมาณ
7. มีอำนาจในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ระดับสูงในองค์กร
8. มีอำนาจในการจัดหามืออาชีพมาร่วมงานได้
9. เป็นผู้ที่เรียกได้ว่าเป็นมืออาชีพในการบริหารระบบราชการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2547)

และเมื่อพิจารณาจากตัวชี้วัดข้างต้น ที่จะทำให้ฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งดังกล่าว พบว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเงื่อนไขต่าง ๆ ครอบคลุมทฤษฎีอธิบายไว้ กล่าวคือ นายก อบจ. ในปัจจุบันมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ซึ่งเป็นวาระที่ยาวพอสมควร และที่สำคัญสามารถดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องไม่มีกำหนด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 นายก อบจ. เป็นฝ่ายบริหารฝ่ายเดียวที่มาจากกาเลือกตั้ง ไม่มีฝ่ายบริหารฝ่ายใดที่มาจากกาเลือกตั้ง เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการสำนัก หรือกองต่าง ๆ ที่มาจากกาเลือกตั้งเหมือนบางประเทศในต่างประเทศนอกจากนี้นายก อบจ. ยังมีหน้าที่ในการแต่งตั้ง ปลด หรือชวนเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ในการกำหนดค่าตอบแทนหรือพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน - ค่าจ้างประจำปี นายก อบจ. ยังเป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดทำและเสนอร่างรายจ่ายงบประมาณให้แก่สภาได้พิจารณาและเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือปลด รองนายก อบจ. และคณะที่ปรึกษาเลขานุการนายก อบจ. รวมไม่เกิน 5 คน ซึ่งหมายถึงหากนายก อบจ. ไม่คำนึงถึงเหตุผลหรือปัจจัยทางการเมืองมากเกินไป จะเป็นการที่นายก อบจ. สามารถคัดเลือกคนดีมีฝีมือ มีความรู้ความสามารถเป็นทีมงานในฐานะฝ่ายบริหารได้ ต่างจากเดิมที่รองนายก อบจ. มาจากฝ่ายสมาชิกสภา อบจ. เท่านั้น

5. แนวโน้มความท้าทายในอนาคตภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาคมอาเซียน

หากตัดตอนมาในช่วงเวลาที่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะเห็นวาระรัฐบาลกลางได้ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และรายได้ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการพัฒนาดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น เท่ากับเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐบาลกลางลงและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง (Self Governance) (สันทกฤษณ์ บุญช่วย, 2553) กอปรกับในระยะต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2547 เกิดการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงเป็นครั้งแรก โดยคาดหวังกันว่าจะทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ทำงานเพื่อท้องถิ่น รวมทั้งเมื่อนายก อบจ. มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารและสามารถผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์ให้เกิดเป็นรูปธรรมได้ (ภัสรินทร์ พวงเถื่อน, 2554) จากความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นทำให้นายก อบจ. มีความกล้า และมุ่งมั่นอย่างยิ่งที่จะทำให้อาณาการทำงานเพื่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบนโยบายและการชี้แนะของคณะผู้บริหาร จนถึงจุดหนึ่งที่มีข้อกังขาบทบาทของข้าราชการประจำว่าในที่สุดแล้วข้าราชการเป็นของคนของฝ่าย

การเมืองหรือคนของรัฐ ปรากฏการณ์เช่นนี้เคยเกิดขึ้นที่ตะวันตกซึ่งนำมาสู่การถกเถียงเรื่องสิทธิบุคคลากรภาครัฐ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548) กล่าวคือในสหรัฐอเมริกาเมื่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ 21 ได้มีนักวิชาการจาก Virginia Polytechnic Institute and State University ได้เสนอความเห็นไว้ใน “คำประกาศแห่งเมืองแบล็กสเบิร์ก” (The Blacksburg Manifesto) ว่าข้าราชการประจำเป็นตัวแทนของประชาชนมีพันธกรณีกับประชาชนภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญได้มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา (ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง) เสียอีก ดังนั้นข้าราชการจะต้องแสดงจุดยืนของตนเองให้เด่นชัดด้วยการทำตัวเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชน (A trustee of the public good) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตย มีเกียรติภูมิ มีศักดิ์ศรี ไม่รับใช้นักการเมืองและไม่กลัวต่อแรงกดดันต่าง ๆ หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหลักการ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2546) แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับมี **แนวโน้มที่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะยอมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการฝ่ายการเมืองมากกว่าที่จะปฏิบัติงานเพื่อประชาชน** จะสูงขึ้น และถือว่าเป็นประเด็นที่ทำนายสำหรับอนาคตของทรัพยากรมนุษย์ใน อบจ. เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อไม่มีกฎเกณฑ์ หรือช่องทางใดที่เอื้อต่อความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายข้าราชการประจำของ อบจ. อาจเป็นเพราะเนื่องจากการปรับเปลี่ยนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชั้นบน (Upper Tier) ที่ทำให้บทบาทเป็นการดูแลในภาพรวมของทั้งจังหวัดเท่านั้น กล่าวกันง่าย ๆ คือไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่ประชาชนต้องเข้าหาหรือขอความช่วยเหลือจากข้าราชการประจำ เพราะหากเกิดปัญหาใด ๆ ในพื้นที่ขึ้นประชาชนก็มักจะร้องขอหรือร้องเรียนผ่านสมาชิกสภา อบจ. และหรือนายก อบจ. โดยตรง และนายก อบจ. จะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการผ่านข้าราชการประจำเพื่อนำนโยบายหรือการสั่งการนั้นมาปฏิบัติอีกทีหนึ่ง ซึ่งในหลาย ๆ โอกาสกฎหมายไม่ได้กำหนด หรือกำหนดไว้ว่ากระทำไม่ได้ แต่ด้วยสาเหตุที่นายก อบจ. เป็นผู้ที่สามารถให้คุณหรือโทษแก่ข้าราชการประจำตามระบบ ทำให้ข้าราชการประจำต้องปฏิบัติตามที่ฝ่ายข้าราชการการเมืองมีบัญชา ซึ่งหากข้าราชการไม่ปฏิบัติตามอาจถูกตั้งข้อกล่าวหาว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรืออาจถูกคำสั่งโยกย้าย ก็เป็นได้เพราะการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันการบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้ายขึ้นอยู่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ คล้ายกับรูปแบบบริษัทเอกชน จะย้ายข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือย้ายข้ามจังหวัดกระทำได้อ่อนช้อยอยากต้องมีการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ มากมาย

อย่างไรก็ดีเมื่อโลกของเราก้าวเข้าสู่ศตวรรษใหม่ที่รู้จักกันภายใต้มนทัศน์ที่เรียกกันว่า “โลกาภิวัตน์” (Globalization) ประเทศไทยขานรับต่อกระแสพลวัตนี้ผ่านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การติดต่อสื่อสารได้อย่างสะดวกและรวดเร็วถือเป็นการลดระยะทางและเวลา (Space and time) ได้เป็นอย่างดี กล่าวกันง่าย ๆ คือทุกวันนี้โลกของเราแทบจะไม่สามารถปิดบังข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดเครือข่ายสังคม (Social Network) ที่เชื่อมต่อกับระบบอินเทอร์เน็ต เป็นปัจจัยที่เข้ามามีบทบาทอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ ก็จำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้เท่าทันต่อยุคสมัย ทรัพยากรมนุษย์ภายใน อบจ. โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร คือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะยังคงบริหารงานแต่เพียงภายในองค์กรอย่างเดิมไม่ได้อีกต่อไป หากจะหวังคะแนนนิยมของตนเอง จำเป็นที่จะต้องทำงานในเชิงประจักษ์ให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงได้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม ฉะนั้นการทำงานของนายก อบจ. ในอนาคตจึงมี **แนวโน้มที่จะทำงานในเชิงรุก รอบด้านและเน้นนโยบายประชานิยมมากขึ้น** โดยจำเป็นต้องนำยุทธศาสตร์ในการพัฒนา อบจ. ผสมกับสัญญาต่าง ๆ ที่เคยให้ไว้กับประชาชนในช่วงเวลาหาเสียง (ซึ่งเสมือนเป็นสัญญาประชาคม) เร่งให้เกิดความสอดคล้องกัน อีกทั้งนโยบายต้องมีความทันสมัยและตอบโจทย์กับยุคสมัยปัจจุบัน สัดส่วนการทำงานในอดีตที่เน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) คงไม่เพียงพออีกต่อไป เพราะเมื่อเวลาเปลี่ยนไปความจำเป็นด้านโครงสร้างอาจทุเลาเบาบางลงบ้าง หน้าที่ในการทำงานด้านอื่น ๆ ต้องมีให้ครบรอบด้าน เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการด้านการศึกษา เป็นต้น ยกตัวอย่างในบาง อบจ. ที่ฝ่ายบริหารมีวิสัยทัศน์ที่ก้าวไกลเกิดนวัตกรรมใหม่ขึ้นอย่างมาก จากอดีตที่ไม่เคยดำเนินการมาก่อน เช่น โรงพยาบาล อบจ. ภูเก็ต สถานสงเคราะห์คนชรา อบจ. นครปฐม อุทยานการเรียนรู้ อบจ. สมุทรสาคร โรงเรียนกีฬา อบจ. พิษณุโลก เป็นต้น แต่ในทางกลับกันถ้าหากนายก อบจ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเป็นผู้ที่ไม่มีวิสัยทัศน์ ขาดทักษะในการบริหารงานหรือยังขาดประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้ว ก็อาจส่งผลให้องค์กรเกิดความไร้ประสิทธิภาพได้ และในท้ายที่สุดก็อาจส่งผลให้ไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกสมัยก็เป็นได้

นอกจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งคือ เมื่อถึงปี พ.ศ. 2558 ย่างเข้ามาประเทศไทยในฐานะตัวแสดง (Actor) หนึ่งบนเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และเป็นประเทศหนึ่งในการร่วมก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asians Nations : ASEAN) จะร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอีก 9 ประเทศขยายความร่วมมือผ่านกระบวนการไหลริน (Spill over) ให้มีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ตามวิสัยทัศน์ที่ได้ร่วมกันลงนามตามปฏิญญา

บาทลี ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2546 ผ่านพันธกิจที่เปรียบเสมือนเสาหลัก (pillar) คำประชาคมให้มีความเข้มแข็งและมั่นคง ได้แก่ เสถียรภาพและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political Security Community: APSC) เศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และเสาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio Cultural Community : ASCC) ซึ่งในแต่ละเสาหรือประชาคม นั้นจะประกอบไปด้วยแผนงานเพื่อเป็นกรอบในการบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ และเมื่อมีการรวมตัว เช่นนี้สิ่งที่ประเทศไทยจะได้ประโยชน์มาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความเตรียมความพร้อมของภาครัฐ ซึ่งถือเป็นกลไกขับเคลื่อนประเทศ แนวโน้มการเตรียมความพร้อมของทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ เพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน จึงเป็นแนวโน้มที่ถือว่าร่วมสมัยที่สุดที่จะไม่กล่าวถึงไม่ได้ สำหรับทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐนี้หากกล่าวในภาพรวมหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบของทั้งประเทศ คือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ซึ่งได้ตระหนักถึงการสร้างความพร้อมของข้าราชการไทยด้วยการให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนตลอดจนศึกษา ค้นหาแนวทางการเสริมสร้าง การพัฒนาข้าราชการสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยที่สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่รับผิดชอบในองค์ประกอบย่อยของเสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ในแผนงานย่อยด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หัวข้อ A7 : พัฒนาศมรรถนะของระบบราชการ หรือการสร้างศักยภาพของระบบราชการ (Building Civil Service Capability) สำนักงาน ก.พ.ยังได้ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์พร้อมแผนงานโครงการตามแผนงานการดำเนินงานด้านกิจการพลเรือนอาเซียน ค.ศ. 2010 – 2015 (ACCSM Work Plan 2010 – 2015) และดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายใต้แผนงาน เช่น พัฒนาแนวทางการสร้างผู้นำในราชการพลเรือนไทย ในฐานะ ASEAN Resource Centre on Leadership Development , จัดอบรมหลักสูตรต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น (วีรชพร รัตยานนท์ ,2554) สำหรับแนวโน้มการเตรียมความพร้อมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เปรียบเสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper tier) ที่ต้องมองภาพรวมของทั้งจังหวัด ก็จะไม่เพิกเฉย หรือละทิ้งกับพลวัตที่กำลังจะเกิดขึ้นมิได้ นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้วิเคราะห์กันไปต่าง ๆ นานาถึงโอกาส และวิกฤตที่จะเกิดขึ้น แต่ที่สำคัญสิ่งที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนคือจะต้องมีหลายสิ่งหลายอย่างที่เปลี่ยนแปลงไปในชุมชน และท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนไหวภาคการตลาด ภาคประชาสังคม เงินทุน การแลกเปลี่ยนทางการเมืองและวัฒนธรรม อีกทั้งรูปแบบการดำรงชีพในท้องถิ่นจะเปลี่ยนแปลงไป การขนส่งจะช่วยเหลือโยงประชาชนในท้องถิ่นอาเซียน ภูมิภาค และโลกให้เข้ามาใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะท้องถิ่นที่เคยอยู่ชายแดนอาจได้รับการยกระดับเป็นหัวเมืองการค้าในระดับแนวหน้า ซึ่งจะมีการไหลออกและการหมุนเวียนของเงินตราต่างประเทศมากมาย (ไชยวัฒน์ คำชู ,2555) ในส่วนของทรัพยากรมนุษย์ภายใน อบจ. นั้นนายก อบจ. ต้องริเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังกับพลวัตนี้ด้วย โดยเฉพาะประเด็นที่ใกล้ที่สุดคือต้องเริ่มมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายในของ อบจ. เสียก่อนทั้งข้าราชการการเมืองที่เป็นฝ่ายที่มีบทบาทอย่างมากในปัจจุบันต่อการตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ และฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นกลุ่มทรัพยากรมนุษย์ที่มีมากที่สุด และเป็นผู้ที่คอยขับเคลื่อนนโยบายไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติ ก่อนที่จะไปเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนในท้องถิ่น นายก อบจ.ต้องทำให้ในอนาคตระบบราชการท้องถิ่นไทยทำงานให้ทันกับระบบราชการของประเทศอาเซียนอื่น ๆ เฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ว่าประเทศนั้น ๆ มีรูปแบบ (Model) ในการพัฒนารูปแบบใด ในประเด็นนี้อาจติดตามจากสำนักงาน ก.พ. ซึ่งจะมีการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่ไปจนถึงระดับเลขาธิการ ก.พ. โดยตลอด (ASEAN Conference on Civil Service Matters : ACCSM) ยกตัวอย่างในการประชุม ACCSM ครั้งที่ 17 สิงคโปร์ได้เสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการภายใต้ Model ที่ชื่อว่า REACH โดยย่อมาจาก Reaching Everyone of Active Citizenry at Home มีวัตถุประสงค์คือการสร้างความน่าเชื่อถือ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายภาครัฐ และนโยบายต้องเป็นไปตามที่ประชาชนทุกภาคส่วนต้องการ เป็นต้น ทั้งนี้ต้องส่งเสริมให้ข้าราชการมีความรู้เพิ่มเติม และพื้นฐานการศึกษาความรู้ความเข้าใจและทักษะในการปฏิบัติงานของข้าราชการต้องมีมาตรฐานเพียงพอ อย่างไรก็ตามมีสัญญาณต่อการเปลี่ยนแปลงที่ดี จากงานวิจัยเรื่องการปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเสนอให้มีการวางระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมกับยุคปัจจุบันของข้าราชการ กล่าวคือประเด็นหนึ่งได้เสนอให้เพิ่มตำแหน่งสายงานของข้าราชการประจำ จากเดิม อบจ. มีทั้งหมด 89 สายงาน ตำแหน่งที่เสนอให้เพิ่มคือ ตำแหน่ง “นักวิชาการต่างประเทศ” และ “นักวิชาการพาณิชย์” อย่างน้อยก็เป็นสัญญาณว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ กำลังเตรียมตัวเพื่อรองรับกับกระแสพลวัตการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 โดยในงานวิจัยระบุเหตุผลในการต้องเพิ่มสายงานนี้เพื่อให้ข้าราชการมีความสัมพันธ์กับชาวต่างชาติ นักท่องเที่ยว รวมถึงการจัดการกับแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นปัญหาในบางท้องถิ่น และการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ระหว่างพื้นที่ ระหว่างชายแดน เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2553)

6. บทสรุป

การนำเสนอทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ข้างต้นจะเห็นว่า ภายใน อบจ. ที่ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับชั้นบน (upper tier) ซึ่งมีทั้งหมด 76 อบจ. ทั่วประเทศ(ล่าสุดคือ อบจ.เบ็ญกาฬ) จะมีบุคลากรประกอบไปด้วย 3 กลุ่มหลัก ๆ ได้แก่ 1) ข้าราชการการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภา อบจ.) 2) ข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร (นายก อบจ. /รองนายก อบจ. และคณะที่ปรึกษา เลขานุการ ซึ่งกฎหมายกำหนดแต่งตั้งได้ไม่เกิน 5 คน) และ 3) ข้าราชการประจำ (ปลัด อบจ. และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ) โดยที่บุคลากรทั้ง 3 กลุ่มจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ต่างออกไปตามบทบาทและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ นายก อบจ. ในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารเข้ามาสู่ตำแหน่งด้วยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสามารถได้รับการเลือกตั้งอีกได้ จะมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำหนดนโยบาย การเงินการคลัง ร่างงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงานบุคคล ผ่านการปรึกษาหารือกับคณะผู้บริหารที่คัดเลือกจากบุคคลที่มีความสามารถและเหมาะสมกับตำแหน่งภายนอก หากไม่คำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองมากเกินไป ส่วนนายก อบจ.จะมีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติที่มีสมาชิกสภา อบจ. ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน จากการแบ่งเขตการเลือกตั้งภายในจังหวัดในลักษณะที่คานอำนาจต่อกัน แต่ในความเป็นจริงความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย ส่วนมากกลับมีลักษณะที่ประนีประนอมระหว่างกันมากกว่า และบุคลากรกลุ่มสุดท้าย คือข้าราชการ อบจ. ที่ถือเป็นข้าราชการประจำ ผ่านกระบวนการสอบ คัดเลือก และแต่งตั้งด้วยระบบคุณธรรมและสามารถอยู่ในราชการจนกระทั่งเกษียณอายุกรณีเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีจำนวนมากที่สุดในองค์กร มีความสัมพันธ์กับนายก อบจ. ในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาตามระบบราชการ อีกทั้งมีอำนาจในการบังคับบัญชาอย่างเข้มแข็งในทุก ๆ ด้าน

ในส่วนสุดท้ายวิเคราะห์ถึงแนวโน้มในอนาคตที่จะเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายบริหาร ในขณะที่นายก อบจ. มีความเข้มแข็งมากขึ้น แนวโน้มที่ข้าราชการ อบจ. จะยอมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลฝ่ายข้าราชการการเมืองมากกว่าที่จะปฏิบัติงานเพื่อประชาชนคนในท้องถิ่น ซึ่งไม่มีช่องทางใดที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการกับประชาชนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ในทางกลับกันประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงเป็นผู้มีสิทธิในการเลือกผู้นำท้องถิ่นของตน นายก อบจ. จึงต้องเข้าไปมีสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนผ่านนโยบายต่าง ๆ ที่ออกมาในช่วงหาเสียงเลือกตั้งเสมือนเป็นสัญญาประชาคม แนวโน้มที่นายก อบจ. จะทำงานในเชิงรุก เพื่อเรียกคะแนนนิยมจึงเป็นไปได้สูงหากต้องการกลับเข้ามาสู่ตำแหน่งอีกสมัย และเมื่อประเทศไทยย่างเข้าสู่ปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกระแสการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาคมอาเซียนเป็นเรื่องที่ดีที่จะเกิดแนวโน้มในการเตรียมความพร้อมของทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ โดยหวังว่าเมื่อเปิดประชาคมอาเซียนอย่างแท้จริงแล้ว ทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐในฐานะจักรกลในการขับเคลื่อนนโยบายจะมีความพร้อมในการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ประโยชน์กับพลวัตการเปลี่ยนแปลงนั้นนั่นเอง

7. เอกสารอ้างอิง

- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2546). การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ : การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2555). ประชาคมอาเซียนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนศวร์ เจริญเมือง. (2550). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- บุษอริ ยีหะ. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอ เอส พริ้นติ้งเฮาส์.
- พิชาย รัตนดิถ ฦ กุเกิด. (2552). โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ: จริลสันนิทวงศ์การพิมพ์.
- ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ. (2551). ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน. (2554). วัฒนธรรมองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองแห่งในภาคตะวันออก. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยุวดี ศรีธรรมรัฐ. (2545). การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วัชรพร รัตนานนท์. (2554, ตุลาคม – ธันวาคม). ข้าราชการไทยก้าวสู่ประชาคมอาเซียน. วารสารดำรงราชานุภาพ, ปีที่ 11, (ฉบับที่ 41).

ศุภชัย ยาวะประภาช. (2548). การบริหารบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย. กรุงเทพฯ: จุดทอง.

สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. (2553). รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ระยะที่ 2). กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์.

สรศักดิ์ สร้อยสนธิ์. (2511). ระบบบริหารงานบุคคลของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สันตฤกษ์ บุญช่วย. (2553). การคลังท้องถิ่นกับการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2556, เมษายน – มิถุนายน). ภาคราชการท้องถิ่น “พร้อมแล้ว” (หรือยัง) กับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 2015. วารสารสาครบุรี, ปีที่ 11, (ฉบับที่ 50), หน้า 23.

_____. (2556, กรกฎาคม – สิงหาคม). ภาคราชการท้องถิ่น “พร้อมแล้ว” (หรือยัง) กับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 2015 ตอนจบ. วารสารสาครบุรี, ปีที่ 11, (ฉบับที่ 51), หน้า 23.

อิศเรศ ฐิติมานะกุล. (2527). บทบาทของระบบราชการในการพัฒนาสถาบันการเมืองการปกครองท้องถิ่นต่อบทบาทของระบบราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัด จังหวัดตรังและจังหวัดสมุทรสงคราม. สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

William O. Winter (1981). *State and Local Government in a Decentralized*. New York : Macmillan Publishing Co.