

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง "การเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มีวัตถุประสงค์เพื่อจะศึกษาลักษณะและปัญหาการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีระบบการโอนย้าย และเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยครั้งนี้ ทำการศึกษาลักษณะการโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ การโอนย้ายภายในจังหวัดเดียวกัน การโอนย้ายระหว่างจังหวัด และการโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบต่างกัน โดยทำการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ จังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครบทุกรูปแบบและทุกระดับ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ซึ่งมีทั้งสิ้น 9 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ระยอง ขอนแก่น อุบลราชธานี และนครศรีธรรมราช โดยผู้วิจัยเก็บสถิติการเคลื่อนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2547 ใน 9 จังหวัด และนำมาเปรียบเทียบกัน ผลปรากฏว่า จังหวัดนนทบุรีมีส่วนการเคลื่อนย้ายเฉลี่ยต่อปีสูงสุด คือ 2.91 ครั้งต่อองค์กรต่อปี ทำให้ผู้วิจัยเลือกจังหวัดนนทบุรีเป็นกรณีศึกษา

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยเก็บข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างกลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน และการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจำนวน 24 ชุด ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 24 แห่ง ภายในจังหวัดนนทบุรี โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่เดือนเมษายน 2547 ถึงเดือนธันวาคม 2548 ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

(1) ลักษณะการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่นประมาณร้อยละ 65 เคยทำการขอโอนย้าย และส่วนใหญ่จะเริ่มขอโอนย้ายเมื่อดำรงตำแหน่ง(C)

ระดับ 1 -3 โดยเมื่อพนักงานส่วนท้องถิ่นมีระดับตำแหน่งและอายุราชการมากขึ้น อัตราการขอโอนย้ายจะลดลงเป็นลำดับ และการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะทำการโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน และเป็นระดับเดียวกันหรือระดับสูงกว่า โดยในการขอโอนย้ายส่วนใหญ่ใช้แหล่งข้อมูลจากพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในอปท. และการสอบถามจาก อปท. ต่าง ๆ ที่มีความสนใจ

การขอโอนย้ายของพนักงานส่วนใหญ่ ร้อยละ 89.70 ได้รับการอนุมัติ โดยใช้เวลาในการขอโอนย้ายตั้งแต่ 2 เดือนขึ้นไป แต่อย่างไรก็ตามโดยรวมแล้วพนักงานส่วนท้องถิ่นมีการขอโอนย้ายเฉลี่ยคนละ 1 – 2 ครั้ง

(2) สาเหตุการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ 1) เหตุผลการขอโอนย้าย คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 20 คือ การกลับภูมิลำเนาเดิมของตนเอง และการดูแลบิดาและ/หรือมารดา 2) เหตุผลการขอโอนย้าย คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 10 แต่ไม่เกินร้อยละ 20 คือ ความต้องการไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และเพื่อไปดูแลบุตรที่กำลังศึกษาอยู่ และ 3) เหตุผลการขอโอนย้าย คิดเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 คือ การย้ายตามคู่สมรส การกลับภูมิลำเนาเดิมของคู่สมรส การเกิดความขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชา และสุขภาพไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน

(3) หลักเกณฑ์ที่กำหนดในการ โอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งสามหลักเกณฑ์ อันได้แก่ หลักความสมัครใจของพนักงานส่วนท้องถิ่น หลักความยินยอมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีความเหมาะสมคืออยู่แล้ว เพราะสามารถคานอำนาจซึ่งกันและกันได้

(4) การเคลื่อนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาที่สำคัญ 6 ประการ คือ 1) พนักงานส่วนท้องถิ่นเข้าไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อเป็นทางผ่านไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดกลางประสบปัญหาจากการมีอัตราการโอนย้ายในระดับสูง 3) ขั้นตอนการโอนย้ายมีความยุ่งยาก และใช้เวลานานในการขอโอนย้าย 4) อำนาจการตัดสินใจอนุมัติการโอนย้ายอยู่ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) การใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดในการจัดการโอนย้าย และ 6) การแทรกแซงจากการเมืองระดับชาติเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง

(5) ความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้แยกออกมาจากระบบการบริหารงานบุคคล ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคแล้ว สืบเนื่องจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันเป็นการแสดงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มี ก.ธ. เป็น ผู้ดูแล

(6) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งสามระดับ เมื่อมองการแบ่งอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายแล้ว มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ ก.ธ. และ ก.กลาง มี การทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน และในส่วนของ ก.จังหวัด พบว่าการมีคณะกรรมการถึง 3 คณะ ทำให้ การทำงานประสบปัญหาในเรื่องมาตรฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และมี ปัญหาในการโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทอีกด้วย

(7) แนวทางการแก้ปัญหาการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น มี 3 ประการ ประกอบด้วย 1) การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงาน 2) การกำหนดควมมีอำนาจของผู้สมัคร และ 3) การยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และ ขั้นตอนการโอนย้าย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมีความเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย อีกทั้ง มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลได้โดยอิสระ ตามมาตรา 284 รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และในปัจจุบัน พนักงานส่วนท้องถิ่นใช้ระบบการ โอนย้ายที่มีอยู่เป็นช่องทางในการไปดำรงตำแหน่งในองค์กรที่ตนเองต้องการ โดยเฉพาะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จะเป็นทางผ่านของพนักงานส่วนท้องถิ่นในการโอนย้ายไปยัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

นอกจากนี้แล้วอัตราการโอนย้ายในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่เมื่อนำอัตราการ โอนย้ายมาเปรียบเทียบกับจำนวนพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีในองค์กร จะพบว่าอัตราการโอนย้าย ขององค์กรอยู่ในระดับสูง อันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสียเวลาและงบประมาณ ในการสรรหาและคัดเลือกพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อบรรจุใหม่ อีกทั้งการมีอัตราโอนย้ายสูง จะ ทำให้ผู้บริหารไม่สนใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถของพนักงาน ส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

(1) การจัดรูปแบบคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

1) ควรยุบรวมคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ให้เหลือคณะกรรมการเพียงคณะเดียว โดยภายในคณะกรรมการคณะดังกล่าว ควรมีการตั้งอนุกรรมการอีก 3 คณะ อันประกอบด้วย อนุกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด อนุกรรมการพนักงานเทศบาล และอนุกรรมการพนักงานส่วนตำบล เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการทำงาน และสามารถมองภาพรวมของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ทั้งประเทศ โดยคณะกรรมการชุดนี้ต้องประกอบด้วยหลักไตรภาคีเช่นเดิม คือ ผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยควรลดจำนวนผู้แทนจากส่วนราชการลง เพราะถือว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น และเพิ่มตัวแทนภาคประชาชนในท้องถิ่นเข้ามา เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องให้อาจารย์มหาวิทยาลัยสามารถเข้ามาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ด้วย เพื่อให้มีความหลากหลายทางความคิดของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการควรมีลักษณะเป็นคณะกรรมการชุดเฉพาะกิจ มีวาระการทำงานเพื่อสร้างและปรับปรุงมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบ จากนั้นจึงหมดวาระ แต่ให้มีสำนักงานคณะกรรมการที่ยังคงอยู่ เพื่อดูแลภารกิจบางเรื่อง เช่น การร้องทุกข์ การวินิจฉัยตีความกฎหมาย โดยสำนักงานฯ ควรเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัว โดยรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

2) ควรยุบรวมคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด 3 คณะ ให้เหลือเพียงคณะเดียว โดยอาจมีอนุกรรมการแบ่งตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายในคณะกรรมการชุดนี้ โดยมีลักษณะเป็นไตรภาคีเช่นกัน โดยควรลดข้าราชการโดยตำแหน่งลง และเปิดโอกาสให้ประชาชนในจังหวัดมาเป็นคณะกรรมการด้วย โดยคณะกรรมการทำหน้าที่ดูแลภาพรวมการบริหารงานบุคคลของ อปท.ภายในจังหวัด เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน

ข้อเสนอแนะในการจัดรูปแบบคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของผู้วิจัย มีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการเสนอให้มีการยุบรวมคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับชาติเหลือเพียงคณะเดียว แต่ในส่วนของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้นมีข้อเสนอที่แตกต่างกัน

(2) การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในด้านลักษณะพื้นที่ ขนาดพื้นที่ ประชากรในท้องถิ่น รวมทั้งภารกิจขององค์กร ดังนั้น พนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติที่เหมือนกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรให้ชัดเจน ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับมาตรฐานเฉพาะตำแหน่งที่หน่วยงานกลางกำหนดไว้ เพื่อองค์กรจะได้พนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการทำงานกับองค์กรมาปฏิบัติงาน อันจะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้นตามไปด้วย

(3) การแก้ปัญหาการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นในเบื้องต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ โดย

1) การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น อย่างน้อย 1 ปี เพื่อให้พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งปฏิบัติงาน และเรียนรู้งานภายในองค์กรก่อน 1 ปี ถึงจะมีสิทธิขอโอนย้ายได้

2) การกำหนดภูมิฐานะของผู้สมัคร ในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดภูมิฐานะของผู้สมัครเป็นคุณสมบัติเพิ่มเติมในการรับเข้าทำงานได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการให้คะแนนพิเศษเพิ่มแก่ผู้สมัครซึ่งเป็นคนในท้องถิ่น (ใช้พื้นที่ระดับจังหวัดหรือภูมิภาค) ในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อเป็นการลดปัญหาการโอนย้ายกลับภูมิฐานะ และทำให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น

3) การยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสนับสนุนให้มีการยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองที่มีความสามารถ ไปถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ในการทำงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ขาดแคลนและไม่มีทักษะในการทำภารกิจนั้น ๆ อันเป็นการส่งเสริมการถ่ายทอดองค์ความรู้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ระยะเวลาในการยืมตัวตามปริมาณภารกิจที่ทำ แต่ไม่ควรเกิน 6 เดือน หากเมื่อครบกำหนดแล้ว ภารกิจยังไม่เสร็จ ให้ทำความเข้าใจใหม่ ทั้งนี้ควรมีการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือนที่พนักงานส่วนท้องถิ่นจะได้รับให้ด้วย ซึ่งการให้ยืมตัวพนักงานนี้จะช่วยลดการโอนย้ายของพนักงานที่มีความสามารถไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแก้ปัญหาการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นในระยะยาว ทำโดยยกเลิกหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการโอนย้าย สำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะบรรจุเข้าทำงานใหม่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการเปิดโอกาสให้มีการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ จะเป็นช่องทางในการจูงใจให้พนักงานส่วนท้องถิ่นใช้การโอนย้ายเป็นเครื่องมือในการไปดำรงตำแหน่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า และการไม่มีการโอนย้ายจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องการมาทำงานที่องค์กรอย่างแท้จริง และหากพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องการเปลี่ยนที่ทำงานใหม่ ก็ให้ลาออกจากที่เดิม และไปสมัครที่ใหม่ โดยใช้ความรู้ ความสามารถ และศักยภาพของตนเองในการนำเสนอตนเอง ทั้งนี้การยกเลิกหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการโอนย้ายนั้น จะช่วยส่งเสริมให้เกิดองค์การวิชาชีพขึ้นมาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการทำงานในขนาดของพนักงานส่วนท้องถิ่นจะทำงานภายใต้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ มากกว่าการทำงานที่ต้องตอบสนองผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกเรื่อง ซึ่งจะเป็นการคานอำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกทางหนึ่งด้วย