



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานราชการของไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้มีการแบ่งการบริหารราชการเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยในปัจจุบันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญขึ้นมา ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 "รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น" ปัจจุบันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

นอกจากบทบัญญัติในเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐในมาตรา 78 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 โดยมีสาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นของกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการบริหารด้านการเงินและการคลัง ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจึงมีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น มีรูปแบบการบริหารงานที่เป็นอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย และสามารถบริหารงาน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ได้

โดยทั่วไป มนุษย์ในองค์กรเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรสมัยใหม่ มนุษย์เป็นผู้บันดาลความสำเร็จและความรุ่งโรจน์ให้แก่องค์กร แต่ในขณะเดียวกันก็พร้อมที่จะนำพาความหายนะให้้องค์กรได้เช่นกัน มนุษย์จึงมีความสำคัญมากกว่าการเป็นทรัพยากร หากแต่มนุษย์ถือเป็นสินทรัพย์แก่องค์กร การที่องค์กรใดจะสามารถทำให้มนุษย์เป็นสินทรัพย์ที่ทรงคุณค่าได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการมนุษย์

ในองค์การ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2546 : 9) ฉะนั้น มนุษย์จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นบรรลุเป้าหมาย การบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

อย่างไรก็ดี รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างไปจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนหลักการของการบริหารงานที่เป็นอิสระ (Autonomous) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ และบุคลากรของตนเอง รวมทั้งผู้บริหารขององค์กรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่แตกต่างไปจากการบริหารราชการส่วนกลางที่ใช้มาตรฐานเดียวในการบริหารซึ่งได้รับการกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานกลาง มีรัฐบาลทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารประเทศ และราชการส่วนกลางนำนโยบายไปปฏิบัติหรือราชการส่วนภูมิภาคจะได้รับการแบ่งอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มแผนงานในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาล (โกวิท พวงงาม, 2544 : 26-27) ดังนั้นรูปแบบในการบริหารทรัพยากรบุคคลในระดับท้องถิ่นจึงย่อมมีความแตกต่างไปจากการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

รัฐธรรมนูญจึงได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 284 และให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 288 ทำให้มีการตราและประกาศใช้ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542" เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เพื่อรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะไตรภาคี อันประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าว

แต่เนื่องด้วยในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบและระดับที่ต่างกันอย่างกว้างขวาง โดยจำแนกได้เป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 75 แห่ง เทศบาล 1,157 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6,621 แห่ง โดยมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรดังกล่าวกว่า

150,000 คนซึ่งแบ่งเป็นข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 7,679 คน พนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาลจำนวน 97,871 คน และพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 44,033 คน (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2549) นอกจากนี้ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบุคลากรในการทำงานเพิ่มขึ้นตามภารกิจที่มีมากขึ้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องบริหารพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อที่จะทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุด

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเวลากว่า 4 ปี ทำให้พบว่ามีปัญหาในการบริหาร เช่น ปัญหาจากการมีรูปแบบและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันทำให้เกิดความสับสน และระบบบริหารงานบุคคลบางเรื่องไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ความก้าวหน้าในสายอาชีพของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์อิสระของท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีลักษณะการบริหารงานบุคคลที่แยกจากกันโดยสิ้นเชิง ปัญหาในเรื่องระบบตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนของพนักงานที่ไม่เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น ปัญหาในการสรรหาบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ เนื่องจากมาตรฐานของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกัน ปัญหาการโอนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ประสงค์จะให้ผู้นั้นปฏิบัติงานต่อไป กรณีมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับพนักงานไม่สามารถแก้ไขได้ รวมถึงปัญหามาตรฐานในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2546 : 1 -2) ซึ่งปัญหาในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อในการปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบรรลุเป้าหมายของท้องถิ่นที่ได้กำหนดไว้

การที่มีบุคลากรจำนวนมากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบและระดับที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาสำคัญในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การโอนย้ายบุคลากรส่วนท้องถิ่น ซึ่งการโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ทั้งการโอนย้ายภายในจังหวัดเดียวกัน การโอนย้ายระหว่างจังหวัด การโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบต่างกัน และการโอนย้ายระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค โดยการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นจะทำได้เมื่อได้รับความสมัครใจ

จากพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้รับความยินยอมจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฝ่าย และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ทำให้การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นล่าช้าและขาดความคล่องตัว นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการที่พนักงานส่วนท้องถิ่นถูกกลั่นแกล้งจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีปัญหาในเชิงเทคนิคอื่น ๆ อีก เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการ โอนบุคลากรที่ไม่มีคุณภาพไป แต่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับ เป็นต้น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546 : 46) ซึ่งจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่น ส่งผลต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านวิธีการได้มาซึ่งบุคลากรขององค์กร การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และนอกจากนี้ยังส่งผลให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ทราบถึงเส้นทางอาชีพของตนเองในการทำงาน ส่งผลให้ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานตามมาด้วย ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษาลักษณะการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีรูปแบบใดบ้าง และการโอนย้ายในปัจจุบันมีสภาพปัญหาใดบ้าง เพื่อวิเคราะห์ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการโอนย้ายหรือไม่ และหากจำเป็นต้องมีควรทำในกรณีใดบ้าง เพื่อให้การเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาในการเคลื่อนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่น
- 1.2.3 เพื่อศึกษาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีระบบการโอนย้ายหรือไม่
- 1.2.4 เพื่อเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตการวิจัย

- 1.3.1 ศึกษาลักษณะการโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1.3.2 ศึกษาการโอนย้าย 3 รูปแบบ คือ การโอนย้ายภายในจังหวัดเดียวกัน การโอนย้ายระหว่างจังหวัด การโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบต่างกัน

1.3.3 ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

1.4 นิยามปฏิบัติการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

พนักงานส่วนท้องถิ่น คือ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล

ข้าราชการองค์การบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ ข้าราชการที่ไม่ได้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคล คือ การที่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น โอนย้ายเปลี่ยนสถานที่ทำงานของตนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบเดียวกัน หรือต่างรูปแบบ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบลักษณะการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.2 ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีระบบการโอนย้ายหรือไม่

1.5.3 ทราบรูปแบบที่เหมาะสมในการเคลื่อนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะส่งผลให้การบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.6 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 4 ผลการศึกษาและวิเคราะห์

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ