

การเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นายวสิน โกมุท

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-14-2209-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

T 2266.390.3

THE FLOW OF HUMAN RESOURCES AMONG LOCAL GOVERNMENTS

Mr. Wasin Komut

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration Program in Public Administration

Department of Public Administration

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2005

ISBN 974-14-2209-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

นายวสิน โคมุท

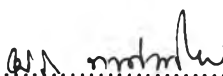
ภาควิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

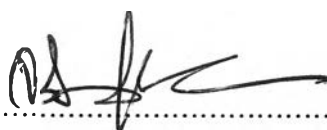
อาจารย์ที่ปรึกษา

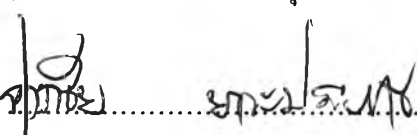
ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

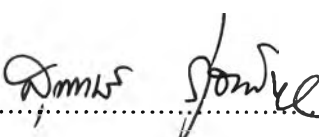
  
..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส)

  
..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

  
..... กรรมการ  
(นายสุรพงษ์ คุ้มนะพิบูล)

นายวศิน โกมุท : การเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (THE FLOW OF HUMAN RESOURCES AMONG LOCAL GOVERNMENTS) อ. ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส, 93 หน้า. ISBN 974-14-2209-1

การศึกษาเรื่อง “การเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ลักษณะและปัญหาการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นในการมีระบบการโอนย้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้คัดเลือกจังหวัดนนทบุรีเป็นพื้นที่ในการศึกษา เพราะมีอัตราการเคลื่อนย้ายสูงที่สุด ระหว่างปี 2544 – 2547 โดยทำการเก็บข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างกลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยใช้แบบสอบถามจำนวน 240 ชุด โดยทำการศึกษาดังแต่เดือนมิถุนายน 2547 ถึงเดือนธันวาคม 2548

ผลการศึกษาพบว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นร้อยละ 65 เคยยื่นความจำนงในการขอโอนย้าย ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งระดับ 1 - 3 การโอนย้ายเป็นการโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทและระดับเดียวกันหรือระดับสูงกว่า โดยใช้แหล่งข้อมูลจากพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสอบถามจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีความสนใจ ทั้งนี้การขอโอนย้ายร้อยละ 89.70 ได้รับการอนุมัติ และสาเหตุส่วนใหญ่ในการขอโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ การกลับภูมิลำเนาเดิมของตนเอง และการดูแลบิดาและ/หรือมารดา

ปัญหาในการเคลื่อนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) พนักงานส่วนท้องถิ่นเข้าไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อเป็นทางผ่านไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดกลางประสบปัญหาจากการมีอัตราการโอนย้ายในระดับสูง (3) ขั้นตอนการโอนย้ายมีความยุ่งยาก หลายขั้นตอน และใช้เวลานานในการขอโอนย้าย (4) อำนาจการตัดสินใจอนุมัติการโอนย้ายอยู่ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) การใช้อำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดในการจัดการโอนย้าย และ (6) การแทรกแซงการโอนย้ายจากการเมืองระดับชาติ เพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง

ผู้วิจัย มีข้อเสนอในการลดการโอนย้าย คือ การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น และการกำหนดควมมีค่าของคู่สมรส และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการโอนย้ายสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยองค์กรไม่ได้รับประโยชน์

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์  
ปีการศึกษา 2548

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

## 4581171524 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEY WORD: FLOW / TRANSFER / HUMAN RESOURCE / LOCAL GOVERNMENT

WASIN KOMUT: THE FLOW OF HUMAN RESOURCES AMONG LOCAL GOVERNMENTS. THESIS ADVISOR : PROFESSOR SUPACHAI YAVAPRABHAS, Ph.D., 93 pp. ISBN 974-14- 2209-1

The objectives of this study are to investigate the flow of human resources among local governments in the aspects of transfer pattern and the problems involved, to address the need for proper transfer systems, and, consequently to propose a suitable pattern for transfer management.

The researcher selected Nonthaburi as the case study since the province had the highest transfer rate during 2001-2004. The study was carried out through collection of information from print data, interviews of 30 unstructured samples and a survey conducted from June 2004 to December 2005 among 240 respondents in the local authorities using questionnaires.

The study shows that 65 percent of the local government officials, mainly those in the c 1-3 levels, had filed for transfer to the same or higher levels in other local governments. Acting on information gathered from fellow officials or obtained from the local authorities he or she desired, 89.70 percent of the people who made requests finally had them granted. The main reason cited for the request for transfer, in most cases, was to return to their hometown or to care for their elderly parents.

The study also reveals there are various problems involved in the process as follows: (1) Most officials apply to work in smaller local governments with the specific aim to eventually transfer to a bigger organization. (2) The high rate of transfer badly affects the smaller or medium-sized local governments. (3) The bureaucratic transfer process is very complicated and time-consuming. (4) Transfer approval authority lies solely in the hands of the top local government administrator. (5) The local government official committee at provincial level, or its members, arbitrarily exercise their authority in the transfer. (6) Politicians at the national level intervene to benefit their vote base.

In the proposal, the researcher recommends to minimize the human resource flow by establishing certain rules concerning minimum period of service for officials to be eligible for transfer, and/or to indicate the area of residence in a criteria for those applying for the position in the local governments. All unnecessary bureaucratic transfer procedures should be eliminated in order to prevent abuse of authority and for the benefit of the country.

Department Public Administration  
Field of study Public Administration  
Academic year 2005

Student's signature.....*Wasin Komut*.....  
Advisor's signature.....*Supachai Yavaprabhas*.....

## กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยสำเร็จได้ในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภาส อาจารย์ที่ปรึกษาที่ดูแลเอาใจใส่และให้คำปรึกษาในการทำงานวิจัยมาโดยตลอด ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา ผู้ให้โอกาสผู้วิจัยได้ร่วมทำงานวิจัยเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และครูผู้ให้คำแนะนำที่ดีแก่ศิษย์เสมอมาในการทำงาน ตลอดจนคณะกรรมการทุกท่านที่ให้คำแนะนำทางวิชาการ ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้วิจัย ผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่ให้ข้อมูล ความรู้ และความช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ เจ้าหน้าที่ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดที่ได้ให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอด และขอขอบคุณน้องสาว ญาติมิตร เพื่อน ๆ รุ่นพี่ รุ่นน้อง ทุกท่านที่ให้กำลังใจ และความช่วยเหลือแก่ผู้วิจัยด้วยดีเสมอมา ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาแห่งชาติ ที่ให้ทุนโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์ (UDC) แก่ผู้วิจัย และสถาบันพระปกเกล้า ผู้ให้ทุนสนับสนุนการทำวิจัย ครั้งนี้

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดา กำลังใจสำคัญที่สุดในชีวิต ผู้ให้ความรัก ความหวังใยและสนับสนุนการศึกษาของผู้วิจัยมาโดยตลอด

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญแผนภาพ.....	ญ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b> .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตการวิจัย.....	4
1.4 นิยามปฏิบัติการ.....	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.6 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย.....	6
<b>บทที่ 2 แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b> .....	7
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น .....	7
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ.....	10
2.3 รูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	13
2.4 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	17
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	18
2.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	20
<b>บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย</b> .....	31
3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	31
3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	32
3.3 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	37

<b>บทที่ 4 ผลการศึกษาและวิเคราะห์.....</b>	<b>38</b>
4.1 ลักษณะการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	38
4.2 สภาพปัญหาการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....	44
4.3 ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	50
4.4 แนวทางการแก้ปัญหาการ โอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น.....	56
4.5 ความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีระบบ โอนย้าย.....	60
<b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>62</b>
5.1 สรุปผลการวิจัย.....	62
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	65
รายการอ้างอิง.....	68
ภาคผนวก.....	70
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	93



## สารบัญญัตราง

หน้า

ตารางที่ 1 แสดงสถิติการเคลื่อนย้ายเฉลี่ยต่อปีของพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2547.....	32
ตารางที่ 2 แสดงรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ เรียงลำดับตามเวลาในการให้สัมภาษณ์.....	33
ตารางที่ 3 แสดงรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการเก็บข้อมูลโดยใช้ แบบสอบถาม.....	36
ตารางที่ 4 แสดงเหตุผลของพนักงานส่วนท้องถิ่นในการขอโอนย้าย.....	40
ตารางที่ 5 แสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อหลักเกณฑ์การโอนย้าย.....	42
ตารางที่ 6 แสดงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานแรกที่พนักงานส่วนท้องถิ่นบรรจุ เข้าทำงาน.....	45
ตารางที่ 7 แสดงหน่วยงานในการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น.....	45
ตารางที่ 8 แสดงอัตราการโอนย้ายเฉลี่ยต่อปีของจังหวัดนนทบุรี.....	47
ตารางที่ 9 แสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อความเป็นอิสระของระบบบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	51
ตารางที่ 10 แสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น....	55
ตารางที่ 11 แสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อการกำหนดภูมิฐานะของผู้สมัคร.....	58

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ระเบียบ  
 บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542..... 18

แผนภาพที่ 2 แสดงขั้นตอนการโอนย้ายข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น..... 19