



บทที่ 4

ผลการศึกษาและวิเคราะห์

การศึกษาเรื่อง การเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูล 2 ส่วน คือ การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน โดยสามารถแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 5 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 8 คน (2) กลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่น จำนวน 7 คน (3) กลุ่มข้าราชการประจำหน่วยงานราชการส่วนกลาง จำนวน 5 คน (4) กลุ่มตัวแทนในคณะกรรมการระดับต่าง ๆ จำนวน 6 คน และ (5) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน และการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามกับพนักงานส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น 240 คน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 24 แห่งของจังหวัดนนทบุรี โดยผู้วิจัยแบ่งประเด็นการศึกษาและวิเคราะห์ เป็น 5 ประเด็น คือ

1. ลักษณะการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. สภาพปัญหาการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวทางการแก้ปัญหาการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น
5. ความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีระบบการโอนย้าย

4.1. ลักษณะการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยทำการศึกษาใน 3 ประเด็น คือ ลักษณะการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น สาเหตุการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ วิธีการในการโอนย้าย ปัจจุบัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.1 ลักษณะการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น

พนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 65 เคยทำการขอโอนย้าย โดยพนักงานส่วนท้องถิ่นกว่าร้อยละ 57.30 จะเริ่มขอโอนย้ายเมื่อดำรงตำแหน่ง(C) ระดับ 1-3 และเมื่อพนักงานส่วนท้องถิ่นดำรงตำแหน่ง(C) ระดับ 4-5 มีการเริ่มขอโอนย้าย ร้อยละ 26.70 และเมื่อดำรงตำแหน่ง (C) ระดับ 6-7 มีการเริ่มขอโอนย้ายเพียงร้อยละ 16.00 กล่าวคือ เมื่อพนักงานส่วนท้องถิ่นมีระดับตำแหน่งและอายุราชการมากขึ้น อัตราการขอโอนย้ายจะลดลงเป็นลำดับ

แสดงให้เห็นว่าระดับตำแหน่งและอายุราชการจะแปรผกผันกับการเริ่มทำการขอโอนย้ายครั้งแรก ทำให้มองเห็นได้ว่า ในช่วงของการบรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ในระดับตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งจะบรรจุตามวุฒิการศึกษาตั้งแต่ C 1 C 2 และ C 3 อันได้แก่ ตำแหน่งที่รับผู้จบการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ(ปวช.) ระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) และระดับปริญญาตรี ตามลำดับ นั้นเป็นช่วงที่พนักงานเริ่มเข้าทำงาน ต้องอาศัยการปรับตัวจากการเรียนมาสู่การทำงาน จึงมักประสบปัญหาต่าง ๆ ทั้งการปรับตัวให้เข้ากับงาน เพื่อนร่วมงาน รวมทั้งลักษณะพื้นที่ชุมชน จึงมีโอกาสที่พนักงานจะไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ ในช่วงระยะเวลานี้จึงมีการขอโอนย้ายบ่อย แต่หากเมื่อทำงานไปในระยะเวลาหนึ่งแล้ว การโอนย้ายจะลดลง แสดงให้เห็นว่า เมื่อมีการปรับตัวได้แล้ว พนักงานจะทำงานอยู่ที่เดิม แต่จะมีการขอโอนย้ายอีกครั้งเมื่อต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงานในองค์กรอื่น

การโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะทำการโอนย้ายระหว่าง อปท. ประเภทเดียวกัน และเป็น อปท. ที่เป็นระดับเดียวกันหรือระดับสูงกว่า อาทิเช่น เดิม พนักงานส่วนท้องถิ่นบรรจุที่ เทศบาลตำบล เมื่อทำการขอโอนย้ายมักจะขอโอนย้ายไปยัง เทศบาลตำบลเป็นลำดับแรก จากนั้นจะทำการขอโอนย้ายไปยังเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามลำดับ เนื่องจาก การย้ายไปยัง อปท. ประเภทเดียวกัน จะมีตำแหน่งเช่นเดียวกันกับ อปท. ที่ตนเองทำงานอยู่ ทำให้สามารถโอนย้ายได้ง่าย ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนสายงาน

ในการขอโอนย้าย พนักงานส่วนใหญ่ใช้แหล่งข้อมูลจากพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ปฏิบัติงานใน อปท. และการสอบถามจาก อปท. ต่าง ๆ ที่มีความสนใจ (ร้อยละ 48.10) และ ร้อยละ 39.60 ใช้วิธีการสอบถามจาก อปท. ต่าง ๆ ที่ตนเองมีความสนใจ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีความแน่นอน และเป็นข้อมูลเชิงลึกที่เชื่อถือได้มากกว่าแหล่งข้อมูลอื่น ๆ เช่น ประกาศตำแหน่งว่างของ อปท. การเปิดรับสมัครในตำแหน่งต่าง ๆ ของจังหวัด และ website ของสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) (<http://www.local.moi.go.th/>)

การขอโอนย้ายของพนักงานส่วนใหญ่ ร้อยละ 89.70 ได้รับการอนุมัติ แสดงให้เห็นว่า การโอนย้ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จ แต่ในการขอโอนย้ายนั้น ส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาตั้งแต่ 2 เดือนขึ้นไป แสดงว่ามีขั้นตอนและกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยาก จึงใช้เวลาในการดำเนินงานค่อนข้างนาน แต่อย่างไรก็ตามโดยรวมแล้วพนักงานส่วนใหญ่มีการขอโอนย้ายเฉลี่ยเพียงคนละ 1 – 2 ครั้งเท่านั้น

4.1.2 สาเหตุการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น

สาเหตุในการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากครอบครัว โดยพนักงานส่วนใหญ่มักจะขอโอนย้าย เนื่องจากต้องการกลับไปภูมิลำเนา เพราะการบรรจุของพนักงานจำนวนมาก จะใช้วิธีไปสอบขึ้นบัญชีในจังหวัดที่เปิดสอบไว้ และทำการบรรจุแต่งตั้งในจังหวัดนั้น จากนั้นจะใช้เครือข่ายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนรู้จักดึงตัวให้มาทำงานในพื้นที่ภูมิลำเนาของตน หรือพื้นที่ใกล้เคียงภูมิลำเนาเดิม นอกจากนี้ยังมีสาเหตุการโอนย้ายเพื่อติดตามคู่สมรส เพื่อการศึกษาต่อของตนเองหรือบุตรธิดา และการขอโอนย้าย เนื่องจากต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เพราะพนักงานในระดับปฏิบัติมักจะไปสอบเพื่อเลื่อนระดับเป็นผู้บริหาร ส่วนปัญหาการเกิดความขัดแย้งในการทำงานกับผู้บริหาร นั้น พนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่จะให้เหตุผลว่า ต้องการไปหาประสบการณ์ในการทำงานที่ใหม่ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ปัญหาการขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับพนักงานส่วนท้องถิ่นย่อมมีอยู่แล้วโดยธรรมชาติ แต่การทำงานต้องอยู่ภายใต้ระบบคุณธรรม

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการขอโอนย้ายจากการตอบแบบสอบถามของพนักงานส่วนท้องถิ่น พบว่า เหตุผลในการขอโอนย้ายมากที่สุดของกลุ่มตัวอย่าง คือ กลับภูมิลำเนาเดิมของตนเอง (ร้อยละ 29.20) และการไม่สามารถปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่ได้ ไม่เป็นเหตุผลในการขอโอน(ย้าย) ของกลุ่มตัวอย่าง (ร้อยละ 0.00) และสำหรับเหตุผลอื่น ๆ (ร้อยละ 23.40) ที่กลุ่มตัวอย่างใช้ในการขอโอน(ย้าย) คือ ต้องการไปหาประสบการณ์ในการทำงานที่ใหม่ การย้ายตามคำสั่งของกรมการปกครอง/ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องการศึกษาต่อ มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใหม่ ดังแสดงรายละเอียดตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงเหตุผลของพนักงานส่วนท้องถิ่นในการขอโอนย้าย

เหตุผลในการขอโอนย้าย	ร้อยละ
กลับภูมิลำเนาเดิมของตนเอง	29.20
กลับภูมิลำเนาเดิมของคู่สมรส	5.80
ดูแลบิดาและ/หรือมารดา	24.70
ย้ายตามคู่สมรส	8.40
เพื่อไปดูแลบุตรที่กำลังศึกษาอยู่	11.0
สุขภาพไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน	1.90
ต้องการไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นใน อปท. อื่น	17.50

เหตุผลในการขอโอนย้าย	ร้อยละ
ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชา	5.20
ไม่สามารถปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่ได้	0.00
อื่น ๆ	23.40

โดยสรุป สาเหตุในการขอโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น เมื่อเรียงลำดับตามเหตุผลในการขอโอนย้ายของกลุ่มตัวอย่าง สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) เหตุผลการขอโอนย้าย คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 20 คือ การกลับภูมิลำเนาเดิมของตนเอง และการดูแลบิดาและ/หรือมารดา ซึ่งเป็นเหตุผลที่มีความเกี่ยวข้องกัน เนื่องจากบิดามารดาจะอยู่ที่ภูมิลำเนาของพนักงาน การขอกลับไปภูมิลำเนาเดิมจึงมีเหตุผลที่ต้องการกลับไปดูแลบิดามารดา ประกอบกับลักษณะสังคมไทย การตอบแทนบุญคุณของบุพการีเป็นสิ่งสำคัญ จึงเป็นเหตุผลที่พนักงานส่วนท้องถิ่นใช้ในการขอโอนย้ายมากที่สุด

(2) เหตุผลการขอโอนย้าย คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 10 แต่ไม่เกินร้อยละ 20 คือ ความต้องการไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และเพื่อไปดูแลบุตรที่กำลังศึกษาอยู่ เนื่องจากพนักงานยินยอมที่จะโอนย้าย หากระดับตำแหน่งของตนเองในองค์กรไม่สามารถก้าวหน้าได้ และการขอโอนย้ายเพื่อไปดูแลบุตรที่กำลังศึกษา เนื่องจากพนักงานมองว่าการศึกษาของบุตรเป็นสิ่งสำคัญ และจะส่งผลต่ออนาคตของบุตร ดังนั้นพนักงานจึงจำเป็นต้องขอโอนย้ายไปเพื่อดูแลบุตร อีกทั้งจังหวัดนนทบุรีเป็นจังหวัดที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางการศึกษาของประเทศคือ กรุงเทพมหานคร ทำให้มีการขอโอนย้ายเพื่อมาดูแลบุตรค่อนข้างสูง

(3) เหตุผลการขอโอนย้าย คิดเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 คือ การย้ายตามคู่สมรส การกลับภูมิลำเนาเดิมของคู่สมรส การเกิดความขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชา และสุขภาพไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้มีสัดส่วนที่น้อย แสดงว่า ส่วนใหญ่แล้ว พนักงานมีการย้ายตามคู่สมรสน้อย ส่วนใหญ่จะย้ายกลับภูมิลำเนาตนเองมากกว่า และสาเหตุการขอโอนย้ายอันเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงาน นั้นมีประมาร้อยละ 5 แสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่อนข้างน้อย และในส่วนของ การโอนย้ายเนื่องจากการไม่สามารถปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่ได้ นั้นไม่มีกลุ่มตัวอย่างใช้เหตุผลในการขอโอนย้าย แสดงว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานภายในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

4.1.3 หลักเกณฑ์ วิธีการในการโอนย้ายปัจจุบัน

หลักเกณฑ์ในการโอนย้ายที่ต้องผ่านหลักการ 3 หลักการ คือ หลักความสมัครใจ หลักความยินยอม และหลักความเห็นชอบนั้น กลุ่มข้าราชการประจำหน่วยงานราชการส่วนกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิ มองว่าสามหลักการดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว เป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกัน แต่ควรเพิ่มหลักความจำเป็นเข้าไป เช่น เรื่องครอบครัว หน้าที่การงาน โดยให้ ก.จังหวัด ดูแลในส่วนของกลุ่มปฏิบัติการและโอน(ย้าย)ภายในจังหวัด แต่หากเป็นการโอนย้ายข้ามจังหวัด และเป็นกลุ่มผู้บริหารให้ส่วนกลางเป็นผู้ดูแล และอาจต้องเพิ่มเติมส่วนอื่นมาผสมผสาน อาทิ การนำพนักงานที่ขาดประสิทธิภาพไปแขวนไว้ในตำแหน่งลอย รวมไว้อยู่ตรงกลางให้ ก.ถ. ดูแล

แต่กลุ่มตัวอย่างกลุ่มอื่น ๆ มีความคิดเห็นที่ต่างไปเกี่ยวกับ 3 หลักการ กล่าวคือ หลักความสมัครใจ นั้น กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมองว่ามีความจำเป็นในการต้องยึดหลักการนี้ไว้ ส่วนในหลักความยินยอม นั้น กลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่นและกลุ่มตัวแทนในคณะกรรมการระดับต่าง ๆ คิดว่าไม่จำเป็นต้องมี เนื่องจากหากมีความขัดแย้งกับผู้บริหาร จะทำให้พนักงานหมดโอกาสในการโอนย้ายทันที และผู้บริหารไม่มีสิทธิที่จะไม่ชอบพนักงาน ดังนั้นจึงควรมีการคานอำนาจระหว่างผู้บริหารและพนักงาน อปท. สูงสุด จึงควรตัดหลักความยินยอมออกไป ส่วนในหลักความเห็นชอบนั้น กลุ่มผู้บริหาร อปท. มองว่า หลักความเห็นชอบเป็นตัวสร้างปัญหาในการโอนย้าย เพราะการต้องรอให้ ก.จังหวัด เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการโอนย้าย ทำให้ยุ่งยาก และเสียเวลา เพียงให้ผู้บริหารอนุมัติก็น่าจะเพียงพอแล้ว โดยความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่าง ๆ ต่อหลักเกณฑ์ในการโอนย้าย สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อหลักเกณฑ์การโอนย้าย

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็นต่อหลักเกณฑ์การโอนย้าย			
	หลักความสมัครใจ	หลักความยินยอม	หลักความเห็นชอบ	เสนอแนะเพิ่มเติม
กลุ่มผู้บริหาร อปท. (8 คน)	เหมาะสม	เหมาะสม	ไม่จำเป็นต้องมี	
กลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่น (7 คน)	เหมาะสม	ไม่จำเป็นต้องมี	เหมาะสม	

กลุ่มตัวอย่าง	ความคิดเห็นต่อหลักการโอนย้าย			
	หลักความสมัครใจ	หลักความยินยอม	หลักความเห็นชอบ	เสนอแนะเพิ่มเติม
กลุ่มข้าราชการประจำ หน่วยงานราชการส่วนกลาง (5 คน)	เหมาะสม	เหมาะสม	เหมาะสม	เพิ่มหลัก ความจำเป็น
กลุ่มตัวแทนใน คณะกรรมการระดับต่าง ๆ (6 คน)	เหมาะสม	ไม่จำเป็นต้องมี	เหมาะสม	
กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ (4 คน)	เหมาะสม	เหมาะสม	เหมาะสม	นำพนักงานที่ขาด ประสิทธิภาพไป ไว้ในตำแหน่งลอย

และในส่วนการตอบแบบสอบถามของพนักงานส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 47.30 ได้แสดงความคิดเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการโอนย้ายปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว แต่กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 52.70 แสดงความคิดเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการโอนย้ายปัจจุบันไม่เหมาะสม โดยผู้ที่เห็นว่าหลักเกณฑ์ในปัจจุบันไม่เหมาะสม ได้เสนอแนวทางการแก้ไข คือ กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 21.30 เห็นว่า สามารถโอนย้ายได้ตามความสมัครใจของพนักงานส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีตำแหน่งว่าง และพนักงานส่วนท้องถิ่นมีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งนั้น และกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 16.70 เห็นว่า ควรมีหน่วยงานกลางในจังหวัดที่ทำหน้าที่รับเรื่องและทำการอนุมัติการโอนย้ายเป็นผู้ตัดสินใจเท่านั้น โดยให้พนักงานส่วนท้องถิ่นทำเรื่องมาที่หน่วยงานกลางเพียงแห่งเดียว

โดยสรุป ผู้วิจัยคิดว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดในการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้งสามหลักเกณฑ์มีความเหมาะสมคืออยู่แล้ว เพราะสามารถคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ โดยหลักความสมัครใจ นั้น มีความจำเป็นต้องมีเป็นลำดับแรก เนื่องจากการขอโอนย้ายในกรณีปกติ พนักงานส่วนท้องถิ่นควรมีสติในการเลือกหน่วยงานในการทำงานของตนเอง ไม่ควรให้ผู้อื่นเป็นผู้ตัดสินใจแทนพนักงานว่าพนักงานควรจะทำหน้าที่ใด และในส่วนของหลักความยินยอม จำเป็นต้องคงไว้ เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นผู้บริหารฯ ควรจะสามารถบริหารบุคลากรภายในองค์กรให้เกิด

ประสิทธิภาพสูงสุดแก่ท้องถิ่นได้ ตามที่ได้รับควมไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้หลักความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดในการโอนย้าย นั้น ก็ยังมีความจำเป็นที่ต้องมีไว้เช่นกัน เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารฯ และทำให้คณะกรรมการฯ สามารถมองภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดได้อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการแก้ปัญหาให้กับพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถโอนย้ายได้ เนื่องจากไม่ผ่านหลักเกณฑ์ทั้งหมดดังที่กล่าวมาแล้ว จึงควรกำหนดหลักความจำเป็นในการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อเป็นช่องทางให้พนักงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการโอนย้ายสามารถโอนย้ายได้ และควรเปิดโอกาสให้พนักงานที่ไม่สามารถโอนย้ายได้ เนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาการโอนย้าย สามารถทำการร้องเรียนมาที่องค์กรกลางที่ทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพื่อให้องค์กรกลางแก้ไขปัญหาในการโอนย้ายให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

4.2 สภาพปัญหาการเคลื่อนย้ายทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่า การเคลื่อนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาที่สำคัญ 6 ประการ คือ พนักงานส่วนท้องถิ่นเข้าไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อเป็นทางผ่านไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็กประสบปัญหาจากการมีอัตราการโอนย้ายในระดับสูง ปัญหาขั้นตอนการโอนย้าย อำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และการแทรกแซงจากการเมืองระดับชาติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.2.1 พนักงานส่วนท้องถิ่นเข้าไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อเป็นทางผ่านไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ พนักงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ จะทำการบรรจุเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นลำดับแรก เนื่องจากการสอบบรรจุเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีอัตราการแข่งขันที่น้อยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ทำให้มีโอกาสในการบรรจุเข้าทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า และใช้โอกาสที่เปิดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นโอนย้ายได้ เพื่อโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยสามารถดูหน่วยงานแรกที่พนักงานส่วนท้องถิ่นบรรจุเข้าทำงานได้ตามตารางที่ 6 หน้าถัดไป

ตารางที่ 6 แสดงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานแรกที่พนักงานส่วนท้องถิ่นบรรจุเข้าทำงาน

หน่วยงาน	ร้อยละ
องค์กรบริหารตำบลขนาดใหญ่	17.20
องค์กรบริหารตำบลขนาดกลาง	15.10
องค์กรบริหารตำบลขนาดเล็ก	13.80
เทศบาลนคร	10.80
เทศบาลเมือง	12.50
เทศบาลตำบล	19.80
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	10.80

นอกจากนี้ พนักงานส่วนใหญ่มองคิดว่า เมื่อทำงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในช่วงเวลาหนึ่ง ก็จะทำการขอโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่า เพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เนื่องจากเมื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้ว พนักงานส่วนท้องถิ่นมีโอกาสนในการโอนย้ายได้ และการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีโอกาสนก้าวหน้าในการทำงานมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีจำนวนและระดับตำแหน่งที่มากกว่า รวมทั้งสามารถจ่ายค่าตอบแทนให้กับพนักงานมากกว่า เพราะมีรายได้สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยสามารถดูหน่วยงานในการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้ตามตารางที่ 7

ตารางที่ 7 แสดงหน่วยงานในการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน	หน่วยงานที่ทำเรื่องขอโอนย้ายไปปฏิบัติงาน								
	องค์กรบริหารส่วนตำบล			เทศบาล			อบจ.	ราชการส่วนกลาง	ราชการส่วนภูมิภาค
	ขนาดใหญ่	ขนาดกลาง	ขนาดเล็ก	นคร	เมือง	ตำบล			
อบต.ขนาดใหญ่	28.57	21.43	25.00			14.29	3.57	3.57	3.57
อบต.ขนาดกลาง	29.41	58.82	5.88			5.88			
อบต.ขนาดเล็ก	13.64	31.82	45.45			9.09			
เทศบาลนคร				33.34	25.00	16.67	8.34	8.34	8.34
เทศบาลเมือง		4.55	4.55	9.09	45.45	22.73		4.55	9.09

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงาน	หน่วยงานที่ทำเรื่องขอโอนย้ายไปปฏิบัติงาน								
	องค์กรบริหารส่วนตำบล			เทศบาล			อบจ.	ราชการส่วนกลาง	ราชการส่วนภูมิภาค
	ขนาดใหญ่	ขนาดกลาง	ขนาดเล็ก	นคร	เมือง	ตำบล			
เทศบาลตำบล			3.57	7.14	10.71	64.29		10.71	3.57
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด			5.56		11.11	5.56	61.11	16.67	

อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยจำนวนตำแหน่งในระดับสูงภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีจำนวนจำกัด หากแต่มีพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะขอโอนย้ายมีจำนวนมาก จึงส่งผลให้เกิดการแย่งชิงตำแหน่งด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งในรูปแบบการกีดกันพนักงานส่วนท้องถิ่นจากภายนอกจังหวัดไม่ให้มาดำรงตำแหน่งในจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น ในจังหวัดนนทบุรี หากพนักงานส่วนท้องถิ่นจากจังหวัดอื่นจะย้ายเข้ามาในจังหวัดนนทบุรี จะต้องลดระดับตำแหน่งของตนเองลง เช่นเดิมดำรงตำแหน่งเป็นปลัด อบต. เมื่อขอโอนย้ายเข้ามาในจังหวัดนนทบุรี พนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนก่อนเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงค่อยสร้างผลงานเพื่อเลื่อนระดับกลับมาเป็นปลัด อบต. อีกครั้งหนึ่ง หรือในกรณีของการขอโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่อื่นชั่วคราวเพื่อให้ได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้น จากนั้นก็ทำเรื่องขอกลับมาดำรงตำแหน่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม วิธีการเช่นนี้ทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ เพราะพนักงานส่วนท้องถิ่นต่างพะวงกับตำแหน่งตามการกำหนดตำแหน่งระบบ PC (Personal classification) ที่มีค่าตอบแทนยึดติดกับระดับตำแหน่ง จนทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นต่างมุ่งแสวงหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ที่จะไปดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น และขาดความสนใจในการทำงานของตนเองที่จะต้องตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

4.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็กประสบปัญหาจากการมีอัตราการโอนย้ายในระดับสูง พนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จะมีการขอโอนย้ายทุกปี โดยในส่วนของจังหวัดนนทบุรี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอัตราการโอนย้ายเฉลี่ย ระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2547 เท่ากับ 2.91 ครั้งต่อองค์กรต่อปี และเมื่อนำอัตราการโอนย้ายมาจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบว่า เทศบาลมีอัตราการโอนย้ายเฉลี่ยต่อปีสูงสุด คือ 7.36 ครั้งต่อองค์กรต่อปี รองลงมา คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอัตราการโอนย้าย 2 ครั้งต่อองค์กรต่อปี และองค์กรบริหารส่วนตำบลมีอัตราการโอนย้ายต่ำที่สุด 1.85 ครั้งต่อองค์กรต่อปี ดังข้อมูลตามตารางที่ 8 หน้าถัดไป

ตารางที่ 8 แสดงอัตราการโอนย้ายเฉลี่ยต่อปีของจังหวัดนนทบุรี

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน อปท. (แห่ง)	สถิติการโอนย้ายเฉลี่ยต่อปี ระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2547 (ครั้ง)	อัตราการโอนย้าย เฉลี่ยต่อองค์กรต่อปี
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	2.00	2.00
เทศบาล	9	66.25	7.36
องค์การบริหารส่วนตำบล	37	68.50	1.85

การโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่จะไม่เกิดผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีจำนวนพนักงานส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ 100 คน มีการโอนย้ายต่อปีเพียง 2 ครั้งเท่านั้น หรือเทศบาลนครนนทบุรีมีพนักงานเทศบาลประมาณ 250 คน มีอัตราการโอนย้าย 7.36 ครั้งต่อปีหรือเท่ากับ ร้อยละ 2.94 ยกเว้น พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ทำการขอโอนย้ายเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อองค์กรอย่างยิ่ง อาทิ ตำแหน่งผู้บริหาร ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก อันได้แก่ เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก นั้น การโอนย้ายของพนักงานย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากองค์กรมีจำนวนพนักงานส่วนท้องถิ่นจำนวนจำกัด เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก จะมีพนักงาน อบต. ประมาณ 4 คน เมื่อเทียบกับอัตราการโอนย้าย 1.85 ครั้งต่อปี จะพบว่าการโอนย้ายถึงร้อยละ 46.25 ดังนั้นอัตราการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก จะทำให้ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรลดลงเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ องค์กรยังต้องเสียเวลาและงบประมาณในการใช้จ่ายเพื่อสรรหาและคัดเลือกบุคคล เพื่อบรรจุเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นแทนพนักงานส่วนท้องถิ่นที่โอนย้ายไป รวมทั้งต้องใช้เวลาในการพัฒนาพนักงานส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นให้มีความรู้ และทักษะในการทำงานอีกด้วย

และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอัตราการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นสูง ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สนใจในการพัฒนาพนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมองเห็นว่า องค์กรจะต้องจ่ายเงินเพื่อพัฒนาพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก แต่

องค์กรไม่สามารถทราบได้ว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการพัฒนาแล้วจะทำงานให้กับองค์กรเป็นเวลานานเท่าใด ทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นขาดความรู้ใหม่ ๆ ที่จะนำมาปรับใช้ในการทำงาน อันส่งผลต่อเนื้อให้ประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรลดลงตามไปด้วย

4.2.3 ปัญหาขั้นตอนการโอนย้าย ตามหลักการนั้น การโอนย้ายจะต้องดำเนินการผ่าน 3 ขั้นตอนหลัก คือ ความสมัครใจของพนักงานท้องถิ่น ความยินยอมของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่ง และความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด กลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่าเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลานานในการดำเนินการ และควรปรับปรุงให้ขั้นตอนการพิจารณาและระยะเวลาลดน้อยลง ยกตัวอย่างเช่น เมื่อพนักงาน อบต. จะขอโอนไปดำรงตำแหน่งที่เทศบาล จะต้องยื่นคำร้องผ่านการพิจารณาของ ก.อบต.จังหวัดว่าจะให้ความเห็นชอบในการโอนย้ายหรือไม่ จากนั้นจะต้องเสนอเรื่องไปยัง ก.ท.จ.ว่าจะเห็นชอบในการรับโอนพนักงาน อบต. เป็นพนักงานเทศบาลหรือไม่ ตามปกติ คณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจะมีการประชุมเดือนละครั้ง ฉะนั้นเมื่อมีการโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นจะต้องใช้เวลาขั้นต่ำประมาณ 2 เดือน

นอกจากนี้การโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีเพียงวิธีการเดียว กล่าวคือบุคลากรที่ประสงค์จะขอโอนย้ายจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนผ่านขั้นตอนทั้งสามประการ ดังนั้นหากพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถโอนย้ายตามระเบียบวิธีที่กำหนดไว้ได้ เช่น การมีปัญหาคัดแย้งกับผู้บริหารท้องถิ่นอาจส่งผลให้ไม่ผ่านความยินยอม ก็จะทำให้พนักงานท้องถิ่นไม่สามารถโอนย้ายได้ เป็นต้น

4.2.4 อำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้ ปัจจัยสำคัญที่สุดอยู่ที่ความยินยอมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองดำรงตำแหน่งอยู่ และความยินยอมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองต้องการโอนย้ายไปดำรงตำแหน่ง ในความเป็นจริงนั้น ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็ต้องการพนักงานในองค์กรที่สามารถทำงานร่วมกับตนเองได้ ดังนั้นเมื่อพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำงานร่วมกับผู้บริหารได้ จึงมักจะถูกกีดกันให้โอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น และส่งผลให้พนักงานส่วนท้องถิ่นขาดขวัญกำลังใจในการทำงานได้ หรือในกรณีที่พนักงานส่วนท้องถิ่นมีแนวความคิดในการทำงานไม่สอดคล้องกับแนวทางของผู้บริหาร และต้องการขอโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิมอาจให้ข้อมูลในเชิงลบแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ที่พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องการ โอนย้ายไปอยู่ จนส่งผลให้ผู้บริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ไม่ยินยอมรับโอนพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิมด้วยความไม่สบายใจก็เป็นได้ ซึ่งในที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานที่อาจลดลงตามไปด้วย

4.2.5 การใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด
การโอนย้ายจะเกิดขึ้นได้ต้องเริ่มจากหลักการสำคัญคือ ความสมัครใจของพนักงานส่วนท้องถิ่นในการโอนย้าย แต่ในบางครั้งคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดอาจมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว โดยคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดให้ความเห็นชอบในการให้พนักงานส่วนท้องถิ่นโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ ทั้งๆ ที่พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมิได้มีการเขียนคำร้องเพื่อขอโอนย้าย และมิได้มีความประสงค์จะขอโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ พนักงานผู้นั้นก็มิได้กระทำผิดทางวินัยที่จะทำให้สามารถออกคำสั่งโอนย้ายได้ทันทีโดยไม่ต้องสอบถามความสมัครใจของพนักงานส่วนท้องถิ่น ผลที่เกิดขึ้นก็คือช่องทางดังกล่าวทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

4.2.6 การแทรกแซงจากการเมืองระดับชาติ การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแยกออกจากการเมืองระดับชาติอย่างเด็ดขาด เนื่องจากนักการเมืองระดับชาติต้องการใช้ท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของตนเอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นจะถูกนักการเมืองระดับชาติแทรกแซงในการโอนย้ายอยู่เสมอ เช่น การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นในสังกัดของตนเองเพื่อลงไปในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของตนเองโดยใช้อำนาจแทรกแซงผ่านการตัดสินใจของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่สามารถจัดการโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งที่ว่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้

การแทรกแซงการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยอิทธิพลทางการเมืองระดับชาติเช่นนี้ ย่อมทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลมิได้อยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม สร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น การวางระบบการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะประเด็นในการโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เป็นระบบที่รัดกุม มีการพิจารณาอย่างมีหลักการ และมีเหตุมีผล และเป็นระบบที่ปลอดจากการแทรกแซงของนักการเมืองระดับชาติย่อมต้องได้รับการพัฒนาต่อไป

4.3 ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 ประเด็น คือ ความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.3.1 ความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มผู้บริหาร อปท. และกลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องการให้ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอยู่ร่วมกับระบบบริหารงานบุคคลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้เหตุผลว่าท้องถิ่นต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เพื่อเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ และมองว่าบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีความรู้ ความสามารถ ตลอดจนประสบการณ์ในการทำงานน้อยกว่าบุคลากรของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หากมีการหมุนเวียนบุคลากรได้ทั้งสามระบบ จะทำให้เกิดการจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เข้ามาทำงานในองค์กร และทำให้บุคลากรมีความก้าวหน้าในอาชีพมากกว่าการที่ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระ อีกทั้งการโอนย้ายได้ทั้งสามระบบจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ ตลอดจนประสบการณ์ในการทำงาน และเปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีการพัฒนาตนเองมากขึ้น เนื่องจากบุคลากรจากภายนอกองค์กรสามารถเข้ามาแข่งขันชิงตำแหน่งในการทำงานได้ ทำให้บุคลากรต้องพัฒนาการทำงานของตนเองมากยิ่งขึ้น และบุคลากรส่วนท้องถิ่นสามารถโอน(ย้าย)ไปทำงานยังหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ ทำให้มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและทางเลือกในการทำงานมากขึ้น

แต่ในส่วนของกลุ่มข้าราชการประจำหน่วยงานราชการส่วนกลาง กลุ่มตัวแทนในคณะกรรมการระดับต่าง ๆ และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็นเป็น 2 แนว ทาง คือ กลุ่มที่ต้องการให้ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นอยู่ร่วมกับระบบบริหารงานบุคคลส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ให้เหตุผลว่า ระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต้องมองเป็นภาพรวม และแม้หน่วยงานจะมีความเป็นนิติบุคคล ก็สามารถให้โอนย้าย จากกระทรวง ทบวง กรมหมุนเวียนกันได้ และการโอนย้ายจะเสริมระบบซึ่งกันและกัน และเป็นประโยชน์มากกว่า อีกทั้งท้องถิ่นจัดเป็นระบบราชการประเภทหนึ่ง การโอนย้ายจึงทำได้เช่นกัน และพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ใช่เป็นเพียงคน แต่มีทั้งประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถ ซึ่งจะโอนตามคนไปด้วย ทำให้องค์ความรู้ในการทำงานเปิดกว้างมากขึ้น และองค์กรย่อมได้รับประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้หากไม่มีการโอนย้าย หรือมีความลำบากในการโอนย้าย จะทำให้การถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังส่วนท้องถิ่นประสบปัญหา แต่หากมีความยืดหยุ่นจะ

ทำให้บุคลากรตัดสินใจโอนย้ายมากขึ้น และหากมีการแยกระบบออกจากกัน จะทำให้สถานภาพของบุคลากร ค่าตอบแทน สวัสดิการต่าง ๆ รวมทั้งศักดิ์ศรีของบุคลากรมีความแตกต่างกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถมาทำงานในองค์กร

ในขณะเดียวกัน กลุ่มที่ต้องการให้ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแยกออกจากระบบบริหารงานบุคคลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เหตุผลว่า รูปแบบและวัตถุประสงค์ของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคมีความแตกต่างกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลและเป็นอิสระต่อกัน อีกทั้งค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลเป็นงบประมาณขององค์กรเอง รวมทั้งระบบสายการบังคับบัญชาที่มีความแตกต่างกัน การเป็นอิสระจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการบุคลากรได้สะดวกและเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะสามารถจัดการทั้งงบประมาณ และบุคลากรได้อย่างเต็มที่ โดยสามารถแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 แสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มตัวอย่าง	ความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	เหตุผลในการให้ร่วมกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	เหตุผลในการให้เป็นอิสระจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
กลุ่มผู้บริหาร อปท. (จำนวน 8 คน)	<ul style="list-style-type: none"> - ท้องถิ่นได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ (จำนวน 7 คน)** - บุคลากรมีความก้าวหน้าในอาชีพ (จำนวน 4 คน) 	
กลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่น (จำนวน 7 คน)	<ul style="list-style-type: none"> - เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ (จำนวน 2 คน) - เปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีการพัฒนาตนเอง (จำนวน 2 คน) 	

กลุ่มตัวอย่าง	ความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	เหตุผลในการให้ร่วมกับ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	เหตุผลในการให้เป็นอิสระจาก ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
	- มีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน (จำนวน 6 คน)	
กลุ่มข้าราชการประจำ หน่วยงานราชการ ส่วนกลาง (จำนวน 5 คน)	<ul style="list-style-type: none"> - ถ่ายโอนประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถของคนไปยังท้องถิ่น (จำนวน 2 คน) - จะทำให้การถ่ายโอนภารกิจและ บุคลากร จากส่วนกลางและส่วน ภูมิภาคไปยังท้องถิ่นประสบ ความสำเร็จ (จำนวน 2 คน) 	<ul style="list-style-type: none"> - รูปแบบและวัตถุประสงค์ของ ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการ ส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค มีความแตกต่างกัน (จำนวน 3 คน) - อปท. เป็นนิติบุคคลและเป็นอิสระ ต่อกัน (จำนวน 2 คน) - ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคล เป็นงบประมาณขององค์กรเอง (จำนวน 1 คน)
กลุ่มตัวแทนใน คณะกรรมการ ระดับต่าง ๆ (จำนวน 6 คน)	<ul style="list-style-type: none"> - ราชการส่วนกลาง ราชการส่วน ภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นงานที่เกี่ยวข้องกัน ไม่ได้ แยกกันโดยเด็ดขาด (จำนวน 2 คน) - ใช้ความสามารถของบุคลากรให้ คุ้มค่าที่สุดที่สุด (จำนวน 4 คน) - หากมีการแยกระบบออกจากกัน จะทำให้สถานภาพของบุคลากร ค่าตอบแทน สวัสดิการต่าง ๆ รวมทั้งศักดิ์ศรีของบุคลากรมีความ แตกต่าง (จำนวน 1 คน) 	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหาร จัดการบุคลากรได้สะดวกและเกิด ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (จำนวน 1 คน)

กลุ่มตัวอย่าง	ความเป็นอิสระของระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	เหตุผลในการให้ร่วมกับ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	เหตุผลในการให้เป็นอิสระจาก ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 4 คน)	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต้องมองเป็นภาพรวม (จำนวน 2 คน) - การโอนย้ายจะเสริมระบบซึ่งกันและกัน และเป็นประโยชน์มากกว่า (จำนวน 1 คน) 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีตัวคนคนละตัว ดังนั้นจำเป็นต้องแยกออกจากกัน (จำนวน 1 คน) - ทำให้ อปท.สามารถจัดการงบประมาณ และบุคลากรได้อย่างเต็มที่ และเกิดประสิทธิวิาพมากที่สุด (จำนวน 1 คน)

หมายเหตุ : ** จำนวนคนใน () หมายถึง จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่แสดงความคิดเห็นในประเด็นนั้น

โดยสรุปแล้ว ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้แยกออกมาจากระบบการบริหารงานบุคคลส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคแล้ว สืบเนื่องจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 อันเป็นการแสดงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มี ก.ถ. เป็นผู้ดูแล ขณะที่ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้ดูแล นอกจากนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเน้นอำนาจอิสระของท้องถิ่นในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ดังนั้นผู้วิจัย คิดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานบริหารงานบุคคล เพื่อสอดคล้องกับการบริหารงบประมาณของท้องถิ่นที่เป็นอิสระเช่นเดียวกัน

4.3.2 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะไตรภาคี อันประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการ

แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ (1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) (2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) จำนวน 3 คณะ และ (3) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด จำนวน 3 คณะ นั้น กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็น ดังนี้

คณะกรรมการในระดับชาติทั้ง ก.ถ. และ ก.กลาง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ คิดว่า ก.ถ. และ ก.กลาง ควรจะรวมเป็นระดับเดียวกัน เนื่องจากการทำงานของ ก.ถ. กับ ก.กลาง ค่อนข้างจะซ้ำซ้อนกัน ยกเว้น กลุ่มผู้บริหาร อปท. ที่คิดว่า ก.ถ. และ ก.กลาง แยกเป็นสองระดับดี อยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องยุบรวมกัน แต่ให้แยกการทำงานตามหน้าที่ให้ชัดเจน

แต่ในส่วนของ ก.จังหวัด กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ต้องการยุบรวมคณะกรรมการทั้ง 3 คณะให้เหลือเพียงคณะเดียว เพื่อลดขั้นตอนและเวลาในการทำงาน รวมทั้งการอนุมัติเรื่องต่าง ๆ ด้วย โดยความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 10 หน้าถัดไป

นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนวทางเพิ่มเติม คือ กลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่น เสนอให้ประธานของ ก.จังหวัด ไม่ควรเป็นประธานโดยตำแหน่ง แต่ให้มาจากกรรมการเลือกของ คณะกรรมการ กลุ่มตัวแทนในคณะกรรมการระดับต่าง ๆ เสนอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน คณะกรรมการระดับต่าง ๆ ด้วย และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้เพิ่มจำนวนตัวแทนของ อปท. มาก ขึ้น โดยเข้าไปแทนข้าราชการที่มาจากกระทรวงมหาดไทย และควรเปิดโอกาสให้อาจารย์ มหาวิทยาลัยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการด้วย เพื่อให้มีผู้มีความรู้ทางวิชาการเพิ่มเข้าไป ทำให้คณะกรรมการมีความหลากหลายทางความคิดมากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 10 แสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

กลุ่มตัวอย่าง	คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น		
	ก.ธ.	ก.กลาง	ก.จังหวัด
กลุ่มผู้บริหาร อปท. (จำนวน 8 คน)	ก.ธ. และ ก.กลาง แยกเป็นสองระดับดี อยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องยุบรวมกัน		ยุบรวม คณะกรรมการ ทั้ง 3 คณะ ให้เหลือเพียง คณะเดียว
กลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่น (จำนวน 7 คน)	ก.ธ. และ ก.กลาง ควรจะ ยุบรวมเป็นคณะกรรมการระดับเดียวกัน เนื่องจากการทำงานของ ก.ธ. กับ ก.กลาง ค่อนข้างจะซ้ำซ้อนกัน		
กลุ่มข้าราชการประจำ หน่วยงานราชการส่วนกลาง (จำนวน 5 คน)			
กลุ่มตัวแทนในคณะกรรมการ ระดับต่าง ๆ (จำนวน 6 คน)			
กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 4 คน)			

ผู้วิจัย คิดว่า คณะกรรมการทั้งสามระดับ เมื่อมองการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ก.ธ. และ ก.กลาง มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน และในส่วนของ ก.จังหวัด พบว่าการมีคณะกรรมการถึง 3 คณะ ทำให้การทำงานประสบปัญหาในเรื่องมาตรฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และมีปัญหาในการโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทอีกด้วย ดังนั้น ก.ธ. และ ก.กลาง น่าจะรวมเหลือเพียงหน่วยงานเดียว เพื่อลดความซ้ำซ้อนของงานและจำนวนคณะกรรมการ และในส่วนของ ก.จังหวัดควรที่จะยุบรวมเหลือคณะกรรมการเพียง 1 ชุด เพื่อคณะกรรมการสามารถมองภาพรวมของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นภายในจังหวัด และลดขั้นตอนระยะเวลาในการดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ด้วย

นอกจากนี้ ตัวแทนที่เป็นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะ
ไตรภาคี อันประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

ผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น ควรเปิดโอกาสให้เพิ่มจำนวนตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนที่ผู้แทนจากส่วนราชการ โดยเฉพาะตัวแทนจากกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ควรเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ในส่วนนี้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยตรง และคณะกรรมการจะได้ไม่ถูกครอบงำทางความคิดจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และปัจจุบันท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว จึงควรลดบทบาทตัวแทนจากกระทรวงมหาดไทยลง โดยในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นั้น จำเป็นต้องทำการศึกษาและวิจัยเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการทำงานมากยิ่งขึ้น

4.4 แนวทางการแก้ปัญหาการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น

แนวทางการแก้ปัญหาการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น มี 3 ประการ ประกอบด้วย การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงาน การกำหนดควมมีฐานะของผู้สมัคร และการยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.4.1 การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงาน

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่า ควรมีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงาน ดำรงตำแหน่ง ยกเว้นกลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งไม่ต้องการให้มีการจำกัดระยะเวลา เนื่องจากมองว่าเป็นการจำกัดสิทธิของพนักงาน และหากคนไม่พอใจในการทำงานแล้ว ผลงานก็ย่อมไม่ดีตามไปด้วย

การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงาน นั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ คิดว่าพนักงานควรทำงานกับองค์กรที่บรรจุ เพราะมองว่าเป็นการให้โอกาสในการเริ่มงานแล้ว พนักงานควรเข้ามาทำงานในเวลาหนึ่ง เพื่อการเรียนรู้งานและทำประโยชน์แก่องค์การ และการโอนย้ายบ่อย ๆ ทำให้งานขาดความต่อเนื่อง และมองว่า การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำมีข้อดี คือ พนักงานจะไม่ได้อาศัยองค์กรเพื่อบรรจุ แต่ก็มีข้อเสียที่ว่า หากพนักงานทำงานแล้วไม่มีความสุข การโอนย้ายจะทำไม่ได้ ดังนั้นควรมีข้อยกเว้นในกรณีพิเศษให้สามารถโอนย้ายได้ก่อนครบระยะเวลาที่กำหนด เช่น การย้ายเร่งด่วน การย้ายติดตามคู่สมรส

ระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงาน กลุ่มตัวอย่างได้เสนอระยะเวลาขั้นต่ำตั้งแต่ช่วงการทดลองปฏิบัติราชการ (6 เดือน) 1 ปี 2 ปี และ 4 ปี และในส่วนของข้อมูลจากการตอบแบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 44.80 ต้องการให้พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการทดลอง

ปฏิบัติราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เริ่มบรรจุก่อน จึงจะทำการขอโอนย้ายได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงาน เช่น เทศบาลนครนนทบุรีมีการให้พนักงานเซ็นสัญญาว่าจะทำงานที่องค์กร 4 ปี จึงจะขอโอนย้ายได้ หรือ องค์กรบริหารส่วนตำบลไทรน้อย ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเซ็นเอกสารไว้ 2 ใบ คือ เอกสารจะทำงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระยะเวลาที่กำหนด 1 ปี 1 ฉบับ และเอกสารใบลาออกของพนักงาน 1 ฉบับ หากจะขอโอนย้ายก่อนระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการทำงานนั้น ผู้วิจัยคิดว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นหลักประกันในการบรรจุพนักงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นจะทำงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระยะเวลาขั้นต่ำที่กำหนด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ต้องคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานขององค์กรบ่อย ๆ ซึ่งจะทำให้เสียงบประมาณและเวลาในการดำเนินงาน โดยระยะเวลาขั้นต่ำที่เหมาะสมในการทำงาน คือ 1 ปี เนื่องจาก ในช่วง 6 เดือนแรกเป็นการทดลองปฏิบัติราชการ และในช่วง 6 เดือนต่อไปจะเป็นช่วงเวลาที่พนักงานจะทำงานและเรียนรู้งานอย่างเต็มที่ โดยในช่วง 1 ปี จะเปิดโอกาสให้พนักงานได้ปรับตัวเข้ากับงาน องค์กร ตลอดจนเพื่อนร่วมงาน และเมื่อผ่าน 1 ปีไปแล้ว ก็ควรให้สิทธิพนักงานในการตัดสินใจในการทำงานกับองค์กรได้

4.4.2 การกำหนดภูมิฐานะของผู้สมัคร

การกำหนดภูมิฐานะของผู้สมัคร กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเป็นสองแนวทาง คือ แนวทางแรก ต้องการให้กำหนดภูมิฐานะของผู้สมัคร โดยกลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เชื่อว่าคนในพื้นที่ย่อมมีความเข้าใจในพื้นที่ และตั้งใจทำงาน รวมทั้งจะไม่พะวงกับการขอโอนย้าย กลับภูมิฐานะ ส่วนกลุ่มตัวแทนฯ มีความคิดว่าการได้คนในพื้นที่ทำงาน จะลดปัญหาการโอนย้ายได้ในระดับหนึ่ง โดยควรกำหนดพื้นที่เป็นระดับภูมิภาค หรือกำหนดภูมิฐานะเฉพาะบางตำแหน่งเท่านั้น ในขณะที่กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ คิดว่า การได้คนในพื้นที่มาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีโอกาสในการเกิดการทุจริตคอร์รัปชันลดน้อยลง และคนในพื้นที่น่าจะมี ความตั้งใจในการทำงานให้แก่พื้นที่มากกว่าคนต่างพื้นที่

แนวทางที่สอง คือ การไม่กำหนดภูมิฐานะของผู้สมัครนั้น กลุ่มพนักงานส่วนท้องถิ่นและกลุ่มข้าราชการฯ มองว่า เป็นการจำกัดสิทธิของพนักงานมากเกินไป รวมทั้งเป็นการกีดกันพนักงานที่มีความรู้ความสามารถ และการกำหนดภูมิฐานะจะส่งเสริมการเล่นพรรคเล่นพวกมากขึ้น ส่วนกลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มองว่า กำหนดภูมิฐานะของผู้สมัครเป็น

การจำกัดสิทธิมนุษยชนมากเกินไป และองค์กรไม่ต้องการคนในพื้นที่ เพราะโดยธรรมชาติของคนต่างต้องการความก้าวหน้า หากคนมีความตั้งใจในการทำงาน ไม่ว่าจะทำงานที่ไหนก็ย่อมประสบความสำเร็จ และกลุ่มตัวแทนฯ มองว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ เป็นการเลือกปฏิบัติ และจำกัดสิทธิของคนในการทำงาน ส่วนกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิมองว่า พื้นที่ประเทศไทยมีขนาดเล็ก ไม่ต้องการให้ความแตกต่างระหว่างพื้นที่เหนือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศ โดยแนวความคิดดังกล่าวสามารถแสดงได้ตามตารางที่ 11

ตารางที่ 11 แสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อการกำหนดภูมิฐานะของผู้สมัคร

กลุ่มตัวอย่าง	การกำหนดภูมิฐานะของผู้สมัคร	
	กำหนด	ไม่กำหนด
กลุ่มผู้บริหาร อปท. (จำนวน 8 คน)	- คนในพื้นที่ย่อมมีความเข้าใจในพื้นที่ และตั้งใจทำงาน รวมทั้งจะไม่พะวงกับการขอโอนย้าย (จำนวน 2 คน)***	- จำกัดสิทธิมนุษยชนมากเกินไป (จำนวน 4 คน) - องค์กรไม่ต้องการคนในพื้นที่ เพราะธรรมชาติของคนต่างต้องการความก้าวหน้า หากคนมีความตั้งใจในการทำงาน ทำงานที่ไหนก็ย่อมประสบความสำเร็จ (จำนวน 2 คน)
กลุ่มพนักงาน ส่วนท้องถิ่น (จำนวน 7 คน)		- เป็นการจำกัดสิทธิของพนักงาน (จำนวน 7 คน) - ส่งเสริมการเล่นพรรคเล่นพวกมากขึ้น (จำนวน 2 คน)
กลุ่มข้าราชการประจำ หน่วยงานราชการ ส่วนกลาง (จำนวน 5 คน)		- เป็นการจำกัดสิทธิของคนในการทำงาน (จำนวน 3 คน) - ขัดกับรัฐธรรมนูญ (จำนวน 2 คน)

กลุ่มตัวอย่าง	การกำหนดภูมิคำเนาของผู้สมัคร	
	กำหนด	ไม่กำหนด
กลุ่มตัวแทนใน คณะกรรมการระดับ ต่างๆ (จำนวน 6 คน)	- คนในพื้นที่ย่อมมีความเข้าใจในพื้นที่ และตั้งใจทำงาน รวมทั้งจะไม่พะวง กับการขอโอนย้าย (จำนวน 3 คน)	- ชัดกับรัฐธรรมนูญ (จำนวน 1 คน) - เป็นการเลือกปฏิบัติ (จำนวน 2 คน)
กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 4 คน)	- การได้คนในพื้นที่มาทำงาน จะลดการ เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน (จำนวน 1 คน) - คนในพื้นที่มีความตั้งใจในการทำงาน ให้แก่พื้นที่มากกว่าคนต่างพื้นที่ (จำนวน 3 คน)	- พื้นที่ประเทศไทยมีขนาดเล็ก ไม่ต้องการให้ความแตกต่างระหว่างพื้นที่ เหนือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ ประเทศ (จำนวน 1 คน)

หมายเหตุ : *** จำนวนคนใน () หมายถึง จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่แสดงความคิดเห็นในประเด็นนั้น

จากเหตุผลในการโอนย้ายของพนักงาน ส่วนใหญ่ขอโอนย้ายเพื่อกลับภูมิลำเนาเดิมของตนเอง และกลับไปดูแลบิดามารดา นั้น ผู้วิจัยคิดว่า หากมีการกำหนดภูมิคำเนาของผู้สมัคร เป็นคุณสมบัติของผู้สมัครในเรื่องการสอบเข้าทำงาน โดยอาจใช้วิธีการให้คะแนนเพิ่มพิเศษสำหรับคนในท้องถิ่น ในระดับพื้นที่จังหวัดหรือภูมิภาค น่าจะทำให้ลดการโอนย้ายลงได้เป็นจำนวนมาก เพราะองค์กรจะได้คนในพื้นที่ ที่มีความรู้ ความสามารถทำงานในองค์กร รวมทั้งคนเหล่านี้จะมีความเข้าใจลักษณะพื้นที่และประชาชน และจะมีโอกาสในการเกิดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันลดน้อยลง ทำให้การทำงานเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

4.4.3 การยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 84 ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่างกันได้ โดยได้เสนอแนะระยะเวลาการยืมตัว ตั้งแต่ 1, 2, 3, 4, 5, 6 และ 12 เดือน ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่าระยะเวลา 6 เดือนเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุดในการยืมตัว โดยในการขอยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คิดว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้ดำเนินการขอยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัย คิดว่า การยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่น จะทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ และมีพื้นที่รับผิดชอบแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่งก็สามารถบริหารจัดการ และจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นจนประสบความสำเร็จได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังเพิ่งอยู่ในช่วงเริ่มทำ ดังนั้น หากพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้และประสบการณ์ได้ถ่ายทอดการทำงานที่ผ่านมา หรือเป็นที่ปรึกษาโครงการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการความรู้เหล่านั้น จะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเกิดประโยชน์อย่างยิ่ง อีกทั้งสามารถลดการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้อีกด้วย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการยืมตัวพนักงานส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ไปปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ควรจะมีการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษนอกเหนือจากเงินเดือนที่พนักงานส่วนท้องถิ่นจะได้รับให้ด้วย โดยระยะเวลาในการยืมตัว ควรคำนึงถึงความเหมาะสมของงานที่ทำ แต่ไม่ควรเกินครึ่งละ 6 เดือน เพราะพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองทำงานอยู่เป็นหลักมากกว่าการไปช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น แต่หากงานยังไม่เสร็จเรียบร้อย ก็อาจทำเรื่องขอยืมตัวครั้งต่อไปก็ได้ โดยพิจารณาตามความเหมาะสม

4.5 ความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีระบบการโอนย้าย

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการโอนย้าย และสามารถโอนย้ายได้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท และครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยสามารถโอนย้ายได้ตามความสมัครใจของพนักงาน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีตำแหน่งว่าง และพนักงาน มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งนั้น โดยหากเป็นการโอนย้ายกรณีปกติ ต้องการให้พนักงานเป็นผู้เริ่มต้นในกระบวนการโอนย้าย แต่หากเป็นกรณีถูกสอบสวนทางวินัย ต้องการให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ส่งย้าย จากแนวความคิดของกลุ่มตัวอย่าง ทำให้มองเห็นว่า กลุ่มตัวอย่างมองมีดีผลประโยชน์ส่วนบุคคลเพียงด้านเดียว เนื่องจากไม่ได้มีการคำนึงถึงองค์การ ที่จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการทำงาน การบริหารจัดการงบประมาณ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล ซึ่งตามกฎหมายนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ได้โดยอิสระ อีกทั้งหลักการบริหารงานบุคคลนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงสองหลักการ คือ หลักความอยู่รอดขององค์การ และหลักการให้ผลประโยชน์ที่เหมาะสมตอบแทนคนทำงานในองค์การ ดังนั้นการมองระบบการโอนย้ายจึงต้องให้ความสำคัญกับทั้งสองหลักการอย่างเท่าเทียมกัน

การมีระบบการโอนย้าย ที่ได้วางหลักการไว้สามหลักการ คือ หลักความสมัครใจ หลักความยินยอม และหลักความเห็นชอบ มีปัญหาในด้านการนำระบบคุณธรรมมาใช้ โดยเฉพาะในหลักความยินยอมนี้ พนักงานส่วนท้องถิ่นมองว่าไม่มีความจำเป็นต้องมี เนื่องจากไม่ต้องการให้ผู้บริหารเป็นผู้ออกคำสั่งในการโอนย้าย และเกรงกลัวการใช้อำนาจกลั่นแกล้งพนักงาน ในกรณีที่ไม่สามารถทำงานด้วยกันได้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การให้อำนาจแก่ผู้บริหารในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสม เนื่องจากผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นผู้บริหารย่อมมีสิทธิในการบริหารองค์การให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

โดยสรุป ผู้วิจัยมองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการโอนย้าย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างมีความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย อีกทั้ง มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลได้โดยอิสระ ตามมาตรา 284 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และในปัจจุบัน พนักงานส่วนท้องถิ่นใช้ระบบการโอนย้ายที่มีอยู่เป็นช่องทางในการไปดำรงตำแหน่งในองค์การที่ตนเองต้องการ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จะถูกพนักงานส่วนท้องถิ่นใช้เป็นทางผ่านในการโอนย้ายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ นอกจากนี้แล้วอัตราการโอนย้ายในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่เมื่อนำอัตราการโอนย้ายมาเปรียบเทียบกับจำนวนพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีในองค์การ จะพบว่าอัตราการโอนย้ายขององค์การอยู่ในระดับสูง และส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสียเวลาและงบประมาณในการสรรหาและคัดเลือกพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อบรรจุใหม่ อีกทั้งการมีอัตราโอนย้ายสูง จะทำให้ผู้บริหารไม่สนใจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถของพนักงานส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการโอนย้าย และการไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการโอนย้าย จะเป็นการส่งเสริมการพัฒนาพนักงานในองค์การอีกด้วย เนื่องจากพนักงานจำเป็นต้องตั้งใจและขยันทำงาน ดำเนินการตามนโยบายของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และทำให้องค์การสามารถบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์การให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและเงินงบประมาณขององค์การอีกด้วย