

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานราชการของไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้มีการแบ่งการบริหารราชการเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การสร้างถนนทางหลวงแผ่นดิน มีหน่วยงานในสังกัดคือ กระทรวง ทบวง กรม การบริหารของส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางและมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารประเทศ

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ราชการส่วนกลางได้แบ่งแยกกันออกไปดำเนินการตามพื้นที่ต่าง ๆ ตามการแบ่งเขตการปกครอง จังหวัด อำเภอ โดยส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น ๆ โดยมีส่วนย่อยของหน่วยงานที่เล็กกว่าอำเภอ คือ ตำบลและหมู่บ้าน เป็นการดำเนินงานบริหารตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นตรงต่ออำเภอ โดยตัวแทนของราชการคือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ได้มาจากการเลือกตั้ง เป็นเสมือนตัวแทนของนายอำเภอเพื่อให้ความช่วยเหลือคนในท้องถิ่น ส่วนในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองเป็นผู้บริหารสูงสุดในระดับจังหวัด ในระดับอำเภอก็คจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองและเป็นผู้บริหารสูงสุดในระดับอำเภอเช่นกัน

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การให้ราษฎรมีอำนาจเป็นของตนเองในการปกครอง โดยตัดสินใจเลือกผู้บริหารเป็นของตนเอง และดูแลสาธารณะท้องถิ่นรวมกัน

อย่างไรก็ดี รูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างไปจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนหลักการของการบริหารที่เป็นอิสระ (Autonomous) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ และบุคลากรของตนเอง รวมทั้งผู้บริหารขององค์กรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่แตกต่างไปจากการบริหารราชการส่วนกลางที่ใช้มาตรฐานเดียวในการบริหารซึ่งได้รับการกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานกลาง มีรัฐบาลทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารประเทศ และราชการส่วนกลางนำนโยบายไปปฏิบัติหรือราชการส่วนภูมิภาคจะได้รับการแบ่งอำนาจ

ในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจแก้ปัญหา ตลอดจนริเริ่มแผนงานในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาล (โกวิทย์ พวงงาม, 2544 : 26-27) ดังนั้น รูปแบบในการบริหารทรัพยากรบุคคลในระดับท้องถิ่นจึงย่อมมีความแตกต่างไปจากการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

ในปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญขึ้นมาก ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 และหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ทำให้มีการตราและประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เพื่อรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะไตรภาคี อันประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน หลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกด้านทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน และในทุกระดับ ตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมทำและร่วมรับผิดชอบ

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้พบว่า เกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคล เช่น ปัญหาจากการมีรูปแบบและมาตรฐานในการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันทำให้เกิดความสับสน และระบบบริหารงานบุคคลบางเรื่องไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ความก้าวหน้าในสายอาชีพของพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์อิสระของท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีลักษณะการบริหารงานบุคคลที่แยกจากกันโดยสิ้นเชิง ปัญหาในเรื่องระบบตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนของพนักงานที่ไม่เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น ปัญหาในการสรรหาบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ เนื่องจากมาตรฐานของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกัน ปัญหาการโอนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ประสงค์จะให้ผู้นั้นปฏิบัติงานต่อไป กรณีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับพนักงานไม่สามารถแก้ไขได้ รวมถึงปัญหามาตรฐานในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,

2546 : 1-2) ซึ่งปัญหาในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบในการปฏิบัติการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบรรลุเป้าหมายของท้องถิ่นที่ได้กำหนดไว้

จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารแผ่นดิน (มาตรา 78) ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) และหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281 – 290) โดยในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญนั้น มีสาระสำคัญใน 5 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น ประการที่สอง การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระ ประการที่สาม การพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สี่ การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ประการที่ห้า การทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใสตามรายละเอียดดังนี้

ประการที่หนึ่ง การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 78 เป็นเครื่องประกันว่ารัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้งต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐที่จะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรมของเจ้าหน้าที่พร้อมกับการพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี และเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมจึงได้มีการกำหนดมาตรา 283 อันเป็นการระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และ การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบการคลังให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วน

ประการที่สอง การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระ รัฐธรรมนูญได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการขาดความสมดุลระหว่างการกำกับดูแล และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงได้มีการกำหนดไว้

อย่างชัดเจนว่าในการกำกับดูแลนั้นต้องมีการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดทำมาตรฐานกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้ รวมไปถึงรูปแบบ วิธีการและความเข้มข้นในการกำกับดูแลต้องแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเข้มแข็งของภาคประชาชน นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนขององค์กรที่จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแล โดยได้เพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา 282 ได้เพิ่มองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลใหม่ ได้แก่ “ประชาชน” และรัฐเองก็ต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน ซึ่งหมายความว่า นับจากนี้ไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานภายใต้การติดตาม ตรวจสอบ และกำกับดูแลจาก 3 องค์กรหลัก ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และประชาชน

ประการที่สาม การพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น และกระแสความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยยึดหลักว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง โดยได้มีการกำหนดรูปแบบในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน และยังกำหนดว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน หรือ สับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งจัดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ยังกำหนดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ประการที่สี่ การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อกันเพื่อการใช้สิทธิลงคะแนนเสียง ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ประการที่ห้า การทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม โดยในมาตรา 284 วรรคสี่กำหนดว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และ มาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม” ซึ่งเมื่อพิจารณาในรายมาตราของมาตรา 265 – 268 แล้ว จะพบว่าเป็นบทบัญญัติในส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในมาตรา 265 กล่าวถึง การห้ามให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นรับ หรือ แทรกแซง หรือ ก้าวถ่วงการเข้ารับสัมปทาน หรือ เข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชน์ ใดๆ จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติการบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ รวมทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วน หรือ ผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน หรือ เข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดังกล่าว ซึ่งการกำหนดในบทบัญญัตินี้เองจะช่วยให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส เพราะได้เสมือนหนึ่งปิดช่องทางที่จะก่อให้เกิดการเอื้ออำนวยกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นกับคู่สัญญาที่จะเกิดขึ้นทั้งในทางตรงและทางอ้อม อันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง และการกำหนดเช่นนี้จะทำให้ผู้บริหาร คณะผู้บริหารท้องถิ่น และ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มศักยภาพ อาทิ ในกรณีของการต่อราคา และการตรวจรับงานก็จะสามารถทำได้เต็มที่ทั้งนี้โดยมีผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้แล้ว การนำความในบทบัญญัติมาตรา 266 มาใช้กับคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังทำให้การเมืองท้องถิ่นมีคุณธรรม และจริยธรรมเป็นอย่างยิ่ง โดยห้ามให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวใช้ตำแหน่ง หรือสถานะเข้าไปก้าวถ่วง หรือแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์แห่งตน ผู้อื่น หรือพรรคการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ ห้ามแทรกแซง ก้าวถ่วงเรื่องการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินงานในหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หรือห้ามแทรกแซง ก้าวถ่วงเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน หรือ การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ เป็นต้น ทั้งนี้บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวก่อให้เกิดการดำเนินงาน และการบริหารงานที่มีคุณธรรม จริยธรรม และประการสำคัญเป็นการป้องกันมิให้เกิดการแทรกแซงระบบการพิจารณาและการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเป็นเครื่องประกันว่าบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ของรัฐ ลูกจ้างหน่วยงานราชการ หรือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการพิทักษ์และความคุ้มครองภายใต้ “ระบบคุณธรรม” นอกจากนี้ในหมวด 13 เรื่อง จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมวดนี้เป็นหมวดที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่ และกำหนดว่าจะต้องมีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท เพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานในด้านจริยธรรมให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะหากไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมและคุณธรรมแล้ว อาจจะเป็นเหตุไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งได้ การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะมีผลต่อการปฏิบัติงาน และการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและจะทำให้กลุ่ม

บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติงานภายใต้กรอบจริยธรรม คุณธรรม และมุ่งเน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

โดยทั่วไป มนุษย์ในองค์กรเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรสมัยใหม่ มนุษย์เป็นผู้บันทึความสำเร็จและความรุ่งโรจน์ให้แก่องค์กร แต่ในขณะเดียวกันก็พร้อมที่จะนำพาความหายนะให้องค์กรได้เช่นกัน มนุษย์จึงมีความสำคัญมากกว่าการเป็นทรัพยากร หากแต่มนุษย์ถือเป็นสินทรัพย์แก่องค์กร การที่องค์กรใดจะสามารถทำให้มนุษย์เป็นสินทรัพย์ที่ทรงคุณค่าได้หรือไม่ นั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการมนุษย์ (สุกชัย ขวະประภาส, 2546 : 9) ฉะนั้น มนุษย์จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นบรรลุเป้าหมาย การบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

บุคลากรขององค์กรบริหารส่วนตำบลมี 2 ส่วน คือ บุคลากรฝ่ายการเมืองกับบุคลากรฝ่ายประจำ ในครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะบุคลากรฝ่ายประจำ ซึ่งเป็นผู้รับนโยบายจากบุคลากรฝ่ายการเมือง มาปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยในปัจจุบัน องค์กรบริหารส่วนตำบลมีบุคลากรจำนวนมากและมีรูปแบบและระดับที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบล คือ ปัญหาการโอนพนักงานส่วนตำบลที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ย่อมส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของพนักงานส่วนตำบล ซึ่งการโอนพนักงานส่วนตำบล สามารถทำได้ทั้งการโอนภายในจังหวัดเดียวกัน การโอนระหว่างจังหวัด การโอนระหว่างองค์กรปกครองส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคโดยการโอนพนักงานส่วนตำบล จะทำได้เมื่อได้รับความสมัครใจของพนักงานส่วนตำบล ได้รับความยินยอมจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการที่พนักงานส่วนตำบลถูกกลั่นแกล้งจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีปัญหาในเชิงเทคนิคอื่น ๆ อีก เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการโอนบุคลากรที่ไม่มีคุณภาพไป แต่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับ เป็นต้น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546 : 46) ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการโอนพนักงานส่วนตำบล ส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบล ทั้งในด้านวิธีการได้มาซึ่งบุคลากรขององค์กร การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และนอกจากนี้ยังส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลไม่ทราบถึงเส้นทางอาชีพของตนเองในการทำงาน ส่งผลให้ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานตามมาด้วย ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษา ถึงความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลที่มีต่อกระบวนการโอน โดยยึดหลักการของธรรมาภิบาลเป็นแนวทางศึกษา และเพื่อทราบถึงลักษณะการโอนพนักงานส่วนตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีรูปแบบใดบ้าง และการโอนในปัจจุบันมีสภาพปัญหาใดบ้าง เพื่อให้

การโอนพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความเหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในการบริหารงานบุคคล

วัตถุประสงค์การวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง การศึกษาปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล
2. เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการโอนพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครปฐม

สมมติฐานการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษาปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล ผู้เขียนตั้งสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

1. ปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง
2. พนักงานส่วนตำบลในเขตจังหวัดนครปฐม ที่มีปัจจัยส่วนบุคคลต่างกันมีกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน
3. ในการโอนพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครปฐม ที่แตกต่างกันมีปัญหาและอุปสรรคแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การศึกษาปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล มีขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ที่ใช้ในการศึกษา (Population) ได้แก่ พนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม รวม 97 แห่ง จำนวนพนักงานส่วนตำบลทั้งสิ้น 1,292 คน

กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ใช้วิธีกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยสูตรของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane อ้างถึงใน ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2550 : 47) ที่ความคลาดเคลื่อน 0.05 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 306 คน หลังจากนั้น หาจำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละอำเภอ โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิ

2. ขอบเขตด้านตัวแปร

2.1 ตัวแปรต้น คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ การศึกษา ภูมิลำเนา ระดับตำแหน่ง อายุราชการ ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล และความต้องการโอน

2.2 ตัวแปรตาม คือ กระบวนการโอนตามหลักธรรมาภิบาล

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยในการวิจัยครั้งนี้ กำหนดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดในเขตจังหวัดนครปฐม

การโอน หมายถึง การที่พนักงานส่วนตำบลโอนเปลี่ยนสถานที่ทำงานของตนระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบ ภายในจังหวัดเดียวกันหรือต่างจังหวัดกัน

พนักงานส่วนตำบล หมายถึง พนักงานส่วนตำบลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม โดยมีตำแหน่งและได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครปฐม

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการพื้นฐาน 6 ประการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความมีประสิทธิภาพ

หลักนิติธรรม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎข้อบังคับให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของพนักงานส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบล ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย

หลักคุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักความถูกต้องให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้

หลักความโปร่งใส หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาให้พนักงานส่วนตำบลเข้าถึงข้อมูล ได้สะดวก และมีกระบวนการให้พนักงานส่วนตำบลตรวจสอบได้ โดย ถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2539

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการโอนขององค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อพนักงานส่วนตำบล ได้แก่ การตระหนักในหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติต่อพนักงานส่วนตำบลใส่ใจต่อปัญหาของพนักงานส่วนตำบล มีความกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของพนักงานส่วนตำบลให้บรรลุผล และกล้ายอมรับผลการกระทำ

หลักความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ทรัพยากร/งบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

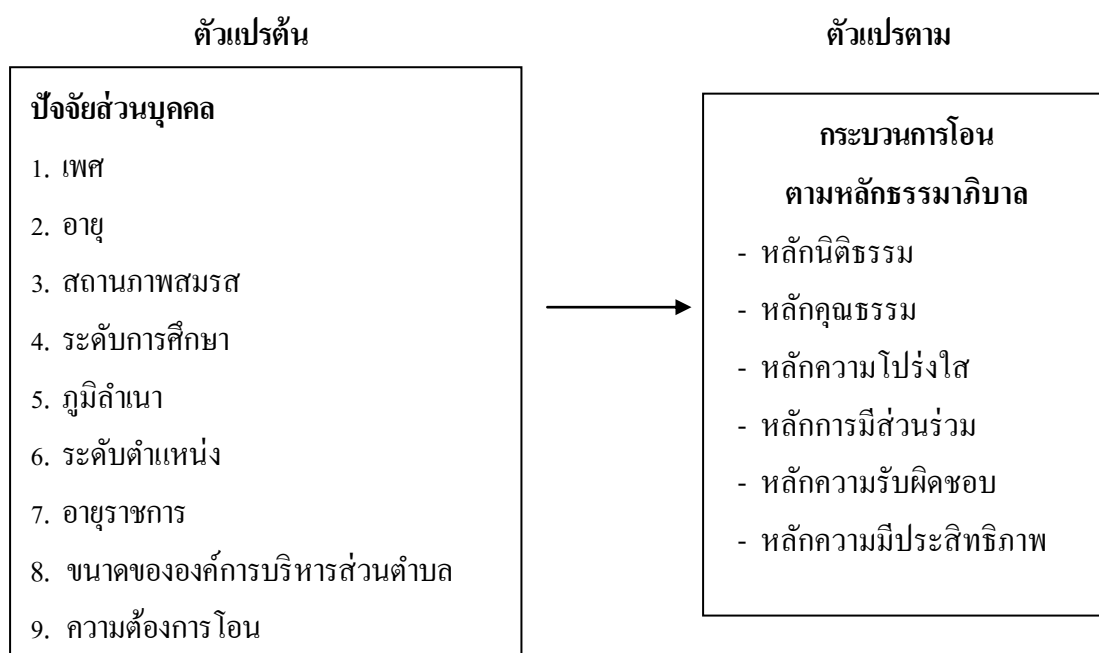
กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ผู้ศึกษาได้สร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาและกำหนดตัวแปรที่ใช้ศึกษา ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรต้นและตัวแปรตาม ดังนี้

ตัวแปรต้น ปัจจัยส่วนบุคคลของพนักงานส่วนตำบล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ภูมิลำเนา ระดับตำแหน่ง อายุราชการ ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล และความต้องการโอน

ตัวแปรตาม คือ กระบวนการโอนตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพ

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ประโยชน์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบระดับปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล
2. เพื่อทราบความแตกต่างระหว่างระดับปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล
3. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการโอนพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครปฐม
4. เพื่อเสนอแนะให้หน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง นำผลการศึกษาไปพัฒนาปรับปรุงระบบการโอนย้ายบุคลากรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรต่อไป