

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง การศึกษาปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล ผู้เขียนได้ทำการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ระเบียบ กฎหมาย และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโอนพนักงานส่วนตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ
3. รูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
4. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การโอนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล
7. ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดนครปฐม
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ ความหมาย สาระสำคัญ และวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ความหมายและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งและให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 : 101 – 103) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการ

หากอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง ที่มาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อมีอำนาจตัดสินใจและบริหารงานในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

แฮริส จี. มอนตาญ (Harris G. Montagu, 1984 : 574) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยอิสระเพื่อทำหน้าที่บริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระและความรับผิดชอบที่จะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากการให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นข้างต้น ทำให้ผู้เขียนให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองตนเองโดยวิธีการเลือกตั้งตัวแทนไปบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การออกนโยบาย รวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

สาระสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, 2546) คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งมีอิสระในเรื่องต่าง ๆ 4 เรื่อง ดังนี้

1. การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้แทนเป็นของตนเอง โดยให้ประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนท้องถิ่นได้โดยตรงทั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารในปัจจุบันนี้สภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง

2. การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเองได้ในทางกฎหมายนั้น จัดให้ท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเอง จุดประสงค์ของการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ของตนเองนั้นก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

3. การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ ตามหลักแล้วสิทธิหน้าที่ หรืออำนาจทั้งหลายจะต้องใช้ภายในเขตพื้นที่นั้น ๆ ของตน จะใช้สิทธิ หน้าที่และอำนาจนอกเขตพื้นที่ของตนไม่ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

4. การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และภาษีเป็นของตนเอง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงบประมาณของตนเองได้ มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ รวมทั้งการจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้จัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง

ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและยังสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ ในเขตท้องถิ่นของตนเองได้

กล่าวโดยสรุป ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การมีผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งในส่วนของผู้แทนราษฎร และฝ่ายบริหาร มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง และสามารถจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ในการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543 : 24-25) คือ

1. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษากับการปกครองในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง
2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หลักการสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ เป็นการปกครองโดยประชาชน ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่บางประการได้ โดยมีการจัดองค์การที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติของท้องถิ่นเอง ซึ่งประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในแทบทุกขั้นตอน
3. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบได้ดีที่สุด สามารถปฏิบัติหน้าที่สนองตอบด้วยความรวดเร็วและตรงเป้าหมายมากที่สุด
4. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เมื่อสังคมขยายตัวและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จำเป็นต้องกระจายอำนาจบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบแทน ซึ่งจะช่วยนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นชุมชนที่ใกล้ชิดกับตนเองมากที่สุด ดังนั้นหากประเทศไทยประสบความสำเร็จกับการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะส่งผลต่อความสำเร็จในการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในอนาคตด้วย โดยสรุป การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบอำนาจบางประการที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจมาให้ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว

สรุป การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการดำเนินการปกครองตนเองโดยวิธีการเลือกตั้งตัวแทนไปบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การออกนโยบาย รวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ ประกอบด้วย ขั้นตอนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของรัฐ และหลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนี้

ขั้นตอนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ

ขั้นตอนสำคัญในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2546 : 27 – 29) ประกอบด้วย ขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนทรัพยากรบุคคล องค์การต้องวางแผนเรื่องทรัพยากรบุคคลซึ่งรวมถึงเรื่องรายได้มา การพัฒนา การรักษาไว้ และการใช้ประโยชน์จากบุคลากรให้เหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็น ในภาครัฐนั้นองค์การต่าง ๆ จะมีการวางแผนอัตรากำลังขององค์การ โดยแผนดังกล่าวจะระบุจำนวนและประเภทของบุคลากรที่องค์การจำเป็นต้องมีในรอบระยะเวลา 3 ปี แต่มักจะไม่ได้ระบุประเด็นเรื่องการพัฒนา การรักษาไว้ และการใช้ประโยชน์

2. ขั้นตอนที่ 2 การได้มาซึ่งบุคลากร (หรือที่เรียกกันว่า การสรรหาและคัดเลือก) การให้โอนย้ายและแต่งตั้ง ในภาครัฐปัจจุบัน การสรรหามักเป็นแบบแนวดิ่ง คือ รับบุคลากรจากผู้ที่จบการศึกษาตามหลักสูตรต่าง ๆ ของสถาบันการศึกษา แล้วนำไปบรรจุในขั้นต่ำของตำแหน่งนั้นเพื่อให้เติบโตต่อไป ขณะเดียวกันการสรรหามักเป็นระบบเปิด คือ เปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ระบุไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปสมัครได้ สำหรับการโอนย้าย และแต่งตั้ง วิธีการปฏิบัติที่ผ่านมาในภาครัฐไทยมักเป็นระบบปิด นั่นคือ การโอนย้ายและแต่งตั้ง มักเป็นการดำเนินการภายในส่วนราชการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในอนาคตอาจมีการโอนย้ายข้ามกรม กระทรวง และอาจมีการแต่งตั้งข้ามกรม กระทรวง หรือแม้กระทั่งแต่งตั้งจากผู้ที่ได้เป็นข้าราชการก็ได้

3. ขั้นตอนที่ 3 การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากร บุคลากรภาครัฐมีโอกาสนในการไปศึกษาฝึกอบรม ศึกษาดูงานทั้งในประเทศ และต่างประเทศ แต่โอกาสดังกล่าวเมื่อเทียบกับบุคลากรภาครัฐที่มีอยู่เกือบสองล้านคน ย่อมไม่เพียงพอสำหรับทุกคน หรือแม้กระทั่งบุคลากรส่วนใหญ่ การนำเอาวิธีการ

สมัยใหม่ไปใช้ในการพัฒนาบุคลากร จึงเป็นสิ่งท้าทายที่สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานต่าง ๆ ได้พยายามผลักดัน

4. ขั้นตอนที่ 4 การใช้ประโยชน์จากบุคลากร บุคลากรที่สรรหา คัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย เลื่อนขั้น เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ณ ตำแหน่งนั้นๆ ในองค์กรจะสามารถปฏิบัติงานให้บังเกิดผลสำเร็จมากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นกับเหตุปัจจัยหลายประการ รวมทั้งสภาพแวดล้อมการทำงาน สิ่งจูงใจ ค่าตอบแทน ฯลฯ ในรอบเกือบสิบปีที่ผ่านมา ภาครัฐได้พยายามริเริ่มกิจกรรม และมาตรการหลายเรื่องเพื่อจูงใจให้บุคลากรภาครัฐทำงานได้เต็มสมรรถนะที่มีอยู่ มาตรการหนึ่งที่น่าสนใจ คือ การให้เงินรางวัลประจำปี

5. ขั้นตอนที่ 5 การประเมินผลการปฏิบัติงาน ภาครัฐไทยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และผลการประเมินดังกล่าวผูกโยงกับการขึ้นเงินเดือน และการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา อาจนับได้ว่าเป็นการประเมินผลที่ทำโดยบุคลากร ภายในหน่วยงานเป็นส่วนใหญ่

6. ขั้นตอนที่ 6 การพัฒนาการเป็นบุคลากรภาครัฐ ปัจจุบันในส่วนราชการทั่วไปยกเว้น มหาวิทยาลัยของรัฐ บุคลากรส่วนใหญ่มักเป็นข้าราชการ ข้าราชการส่วนใหญ่อายุเกษียณกำหนดไว้ที่ 60 ปี ก่อนอายุเกษียณบุคลากรอาจพัฒนาการเป็นข้าราชการได้หลายวิธี ทั้งที่สมัครใจลาออกเองและที่ ถูกกลังโทษ ปลดออก หรือไล่ออก แต่เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ สิ่งที่น่าสนใจคือ การพยายามลดขนาดกำลังคนโดยมาตรการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต สิ่งที่เป็นประเด็นท้าทายภาครัฐในอนาคต เมื่อต้องจัดขนาดกำลังคนใหม่ให้เหมาะสม คือ วิธีการไล่เกลี่ยคนออกจากราชการ

ขั้นตอนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 6 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรบุคคล การได้มาซึ่งบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การใช้ประโยชน์จากบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการพัฒนาการเป็นบุคลากรภาครัฐ โดยการโอนย้ายบุคลากรเป็นหนึ่งในวิธีการที่ได้มาซึ่งบุคลากร ซึ่งจัดเป็นขั้นตอนสำคัญเพื่อนำไปสู่การพัฒนาบุคลากร และใช้ประโยชน์จากบุคลากรต่อไป

หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ศุภชัย ขาวะประภาส (2540 : 22) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลภาครัฐ ต้องตอบสนองต่อแนวทาง “การบริหารการปกครองที่ดี” (Good Governance) ด้วยคุณลักษณะของการมีส่วนร่วม (Participant) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนองประชาชน (Responsiveness) ความเห็นพ้องต่อข้อสรุปร่วม (Consensus Orientation) ความเสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และการมีเหตุผลที่อธิบายต่อประชาชนได้

จรัส สุวรรณมาลา (2540 : 91-93) กล่าวว่า หลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนที่คุณสมบัติและมีความสามารถได้สมัครและรับการคัดเลือกเข้าทำงานอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเปิดเผยต่อสาธารณชน การให้พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติงานโดยยึดถือความเป็นกลางทางการเมือง และไม่ถูกแทรกแซงหรือกลั่นแกล้งโดยฝ่ายการเมือง การให้หลักประกันความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพ และหน้าที่การงานแก่บุคลากร และการให้พนักงานท้องถิ่นได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานอย่างเป็นธรรมตามสัดส่วนของผลงานของบุคคลนั้น ๆ เป็นต้น

เสน่ห์ จุ้ยโต (2546 : 130-131) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมยึดหลักสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ความเสมอภาค หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้อื่นให้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันโดยไม่คำนึงถึงฐานะตระกูล การนับถือศาสนา ฯลฯ ตราบใดที่บุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว จะทำการกีดกันเขาเหล่านั้นไม่ได้

2. ความสามารถ ในการประเมินผลงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบ หรือเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น หรือเพื่อการบริหารงานบุคคลด้านอื่นใดก็ตาม จำต้องยึดถือความสามารถเป็นหลัก ในระบบคุณธรรม ผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานมากกว่า มีผลงานเหนือกว่านั้นจะได้รับการพิจารณาเลื่อนให้ขึ้นไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นต่างจากระบบอุปถัมภ์ซึ่งการพิจารณาความดีความชอบความสามารถมีความสำคัญน้อยกว่าองค์ประกอบอื่น

3. ความมั่นคง ระบบคุณธรรมเป็นระบบที่ทำให้หลักประกันแก่ผู้ปฏิบัติงานได้ว่าจะสามารถยึดการทำงานเพื่อยังชีพไปจนถึงเกษียณอายุ ตราบใดที่ยังทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ และไม่ได้กระทำความผิดระเบียบของหน่วยงาน

4. ความเป็นกลางทางการเมือง ระบบราชการนั้นกำหนดอย่างชัดเจนว่า ข้าราชการจะต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ข้าราชการประจำไม่สามารถที่จะเป็นกรรมการพรรคการเมือง และในกรณีที่ข้าราชการจะลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็ต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการประจำเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการประจำถูกแทรกแซงจากอิทธิพลของพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานข้าราชการประจำโน้มเอียงไปในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมือง แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม

สรุป หลักการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรม อันได้แก่ ความเสมอภาค ความสามารถ ความมั่นคงและความเป็นกลางทางการเมือง หลักนิติธรรมที่ยึดตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ หลักความโปร่งใสในการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ และหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ สามารถสรุปได้ มนุษย์มีความสำคัญอย่างยิ่งในหน่วยงาน เมื่อต้องการให้หน่วยงานพัฒนาได้พัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน เพื่อให้บุคลากรกลับมาปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพและบริหารงานได้อย่างดีเยี่ยม เมื่อนั้นงานก็จะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

รูปแบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จรัส สุวรรณมาลา (2540 : 93-97) ได้จำแนกระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเป็น 3 ประเภท โดยพิจารณาจากระดับความเข้มข้นของการแทรกแซงของรัฐบาลในการบริหารงานบุคคลในระดับท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

1. ระบบกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระบบการบริหารงานบุคคลแบบนี้ถือว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเองได้อย่างเต็มที่ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายซึ่งกำหนดถึงหลักการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบคุณธรรมหรือหลักการอื่นใดที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลระดับชาติหรือมตรัฐตามแต่กรณี ข้อดีของการบริหารงานบุคคลในระบบนี้คือได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งได้บริหารจัดการบุคลากรของตนเองให้สอดคล้องกับระบบการจัดบริการของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ พนักงานจะมีความจงรักภักดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูง จนอาจก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม ระบบเช่นนี้อาจมีปัญหาในเรื่องการพัฒนาบุคลากรตามสายอาชีพ และความไม่คล่องตัวในการบริหารอัตรากำลังคนซึ่งมักจะมียู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานท้องถิ่นของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะไม่สามารถโอนย้ายไปรับตำแหน่งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ได้แต่ประการใด เว้นแต่จะมีการเปลี่ยนสถานที่ทำงาน ก็จะต้องลาออกไปสมัครเข้าทำงานในสถานที่ใหม่เท่านั้น ระบบการบริหารงานบุคคลแบบนี้นิยมใช้ในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเทศ อาทิ อังกฤษ มาเลเซีย ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และญี่ปุ่น ฯลฯ เป็นต้น

2. ระบบรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เป็นระบบที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายแห่ง (ซึ่งอาจเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเดียวกันหรือหลายประเภทก็ได้) มีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกัน แต่ทว่า จะแยกออกจากระบบบริหารงานบุคคลระดับชาติหรือระดับมตรัฐโดยเด็ดขาด โดยการรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลแบบนี้สามารถทำได้หลายระดับ เช่น การรวมศูนย์ในระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับจังหวัด และในกรณีที่ประเทศหนึ่ง ๆ มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภท ก็อาจรวมศูนย์การบริหารงานบุคคลเฉพาะกลุ่มของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทเดียวกันก็ได้ ระบบนี้มีข้อดีในการประหยัดต้นทุนการบริหารงานบุคลากรในบางด้านได้

เป็นอย่างมาก อาทิ การจัดสอบ การฝึกอบรม เป็นต้น อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการถ่ายเท โอน หรือ ย้ายบุคลากรจากหน่วยงานปกครองหนึ่งไปยังหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งได้ตามความจำเป็น และเหมาะสม อันจะช่วยให้บุคลากรสามารถเติบโตตามสายอาชีพของตนเองได้ในระยะยาวมากกว่า ระบบการบริหารงานบุคคลแบบกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นแบบเด็ดขาด แต่อย่างไรก็ตามระบบเช่นนี้มีข้อจำกัดคือหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจไม่สามารถ จัดระบบงานบุคคลให้สอดคล้องกับระบบการปฏิบัติงานของตนเองได้มากนัก เพราะจำเป็นต้องปฏิบัติตาม ระเบียบกฎเกณฑ์ของหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง อีกทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่นอาจขาด ความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่นแต่อาจให้ความจงรักภักดีต่อหน่วยบริหารงานบุคคลกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงาน ที่มีอิทธิพลต่อความก้าวหน้าในสายงานของตนเองมากกว่าก็เป็นได้ ประเทศที่ใช้ระบบการบริหารงาน บุคคลท้องถิ่นเช่นนี้ ได้แก่ อิตาลี ฝรั่งเศส และไทย ฯลฯ เป็นต้น

3. ระบบรวมข้าราชการของรัฐกับพนักงานท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เป็นระบบที่รวมข้าราชการ ส่วนกลางของรัฐบาลและของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกัน ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้การจัดการของรัฐบาลโดยอัตโนมัติ ระบบนี้มีข้อดีในเรื่องของ การประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการงานบุคคล การเกื้อกูลให้บุคลากรได้พัฒนาในสายอาชีพ อย่างกว้างขวาง และมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนบุคลากรไปยังหน่วยทุกระดับตาม ความจำเป็น อย่างไรก็ตาม ระบบนี้มีข้อเสียที่สำคัญ คือ ไม่สนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งจะไม่มีบุคลากรเป็นของตนเอง ทำให้ไม่สามารถบริหาร จัดการบุคคลให้สอดคล้องกับระบบบริการของท้องถิ่น อีกทั้งบุคลากรที่มาปฏิบัติงานก็จะไม่มีความรู้สึก เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจมีพฤติกรรมการให้บริการไม่แตกต่างจากข้าราชการ ของรัฐบาลโดยทั่วๆ ไปที่ไม่เป็นมิตรต่อประชาชนในชุมชนก็เป็นได้ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ เช่น รัสเซีย และ กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของสหภาพโซเวียตเดิม ฯลฯ เป็นต้น

สรุป ระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) ระบบ พนักงานท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถจัดการบริหารงานบุคคลของตนเองได้ 2) ระบบพนักงานของรัฐ โดยพนักงานท้องถิ่นจะถูกรวม กับข้าราชการส่วนกลางของรัฐบาล และการบริหารงานบุคคลจะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาล 3) ระบบรวมศูนย์พนักงานท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการบริหารงานบุคคลร่วมกัน แต่แยกจากระบบบริหารบุคคลระดับชาติโดยแนวทางในการบริหารงานบุคคลอาจกำหนดโดย คณะกรรมการ หรือองค์กรกลางที่เป็นอิสระจากรัฐบาล

ระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น มีความสำคัญต่อระบบการทำงานเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ งานด้านท้องถิ่นต้องเข้าถึงประชาชน บุคลากรต้องมีความสามารถ และระบบการบริหารงานต้องได้รับ

การพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางให้บุคลากรได้รับการปลูกฝังให้ทำหน้าที่ของตนเองและทำเพื่อประชาชน เพื่อท้องถิ่นอย่างจริงจังและด้วยความตั้งใจ

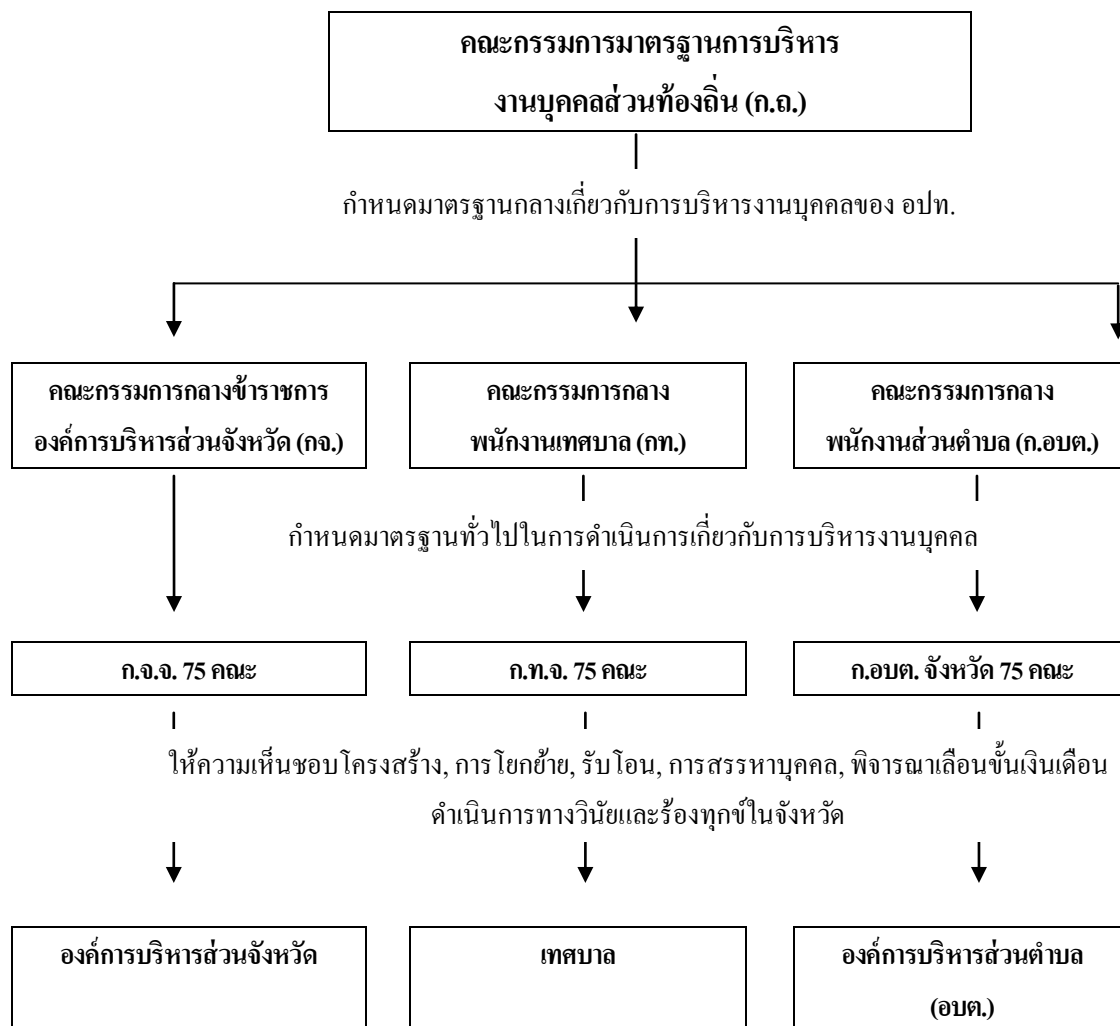
การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคลตามมาตรา 284 และให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 288 จนส่งผลให้มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เพื่อรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะไตรภาคี อันประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการแบ่งเป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
2. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ซึ่งมีจำนวน 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)
3. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งมีจำนวน 3 คณะเช่นกัน ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด)

โดยคณะกรรมการแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ดังสรุปได้ตามภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 โครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542



(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบันได้กำหนดเกี่ยวกับท้องถิ่นไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากบทบัญญัติในเรื่องการกระจายอำนาจของรัฐแล้ว

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 292 โดยมีสาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นของกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการบริหารด้านการเงินและการคลัง โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 284 และการกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะจตุภาคี อันประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 288

สรุป การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ความเป็นอิสระในการบริหารทรัพยากรบุคคล และมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะ ไตรภาคี อันประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการทำงานของหน่วยงาน และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเพื่อกำหนดให้การบริหารงานบุคคลของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นระบบระเบียบและต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อรองรับความ เป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารทรัพยากรบุคคล

การโอนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีบุคคลจำนวนมากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบที่หลากหลายและมีระดับ ที่แตกต่างกัน ทำให้การโอนบุคลากรในระดับท้องถิ่นมิใช่สิ่งที่กระทำได้ง่ายเท่าใดนัก ตามปกติ การโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ทั้งการโอนภายในจังหวัดเดียวกัน การโอนระหว่างจังหวัด การโอนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบต่างกัน หรือการโอนระหว่างราชการ ส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น

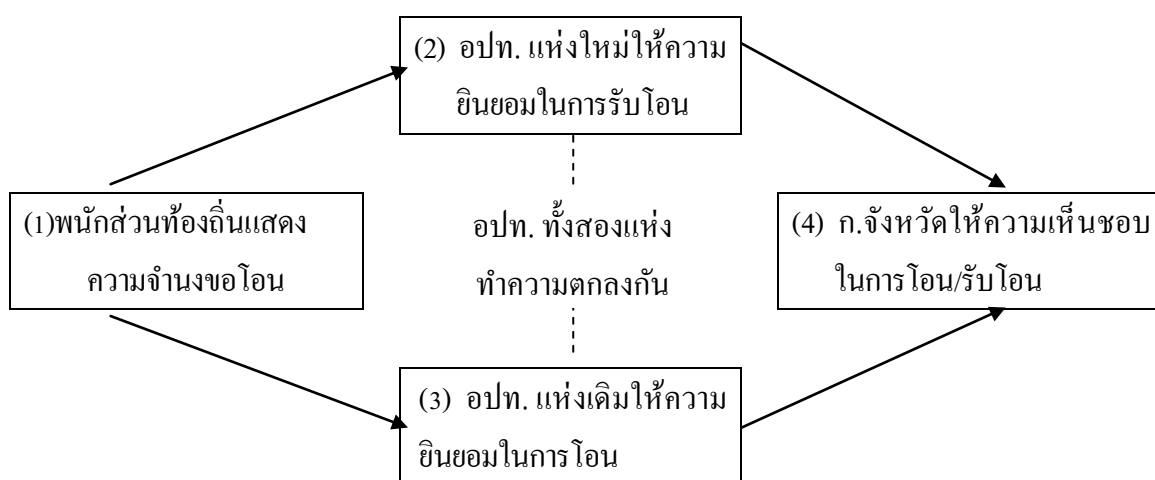
ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขั้นตอนหลักในการโอนข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นแสดงความจำนงขอโอน
2. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ให้ความยินยอมในการรับโอน

3. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิมให้ความยินยอมในการโอน
4. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดให้ความเห็นชอบในการโอน และรับโอน

โดยขั้นตอนหลักในการโอนข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ตามภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนโอนข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น



(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)

ทั้งนี้ กระบวนการโอนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หลักความสมัครใจ หลักความยินยอม และหลักความเห็นชอบ กล่าวคือในการขอโอนย้ายได้นั้น ต้องเริ่มต้นความสมัครใจ โดยข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีความสมัครใจในการขอโอนเป็นอันดับแรก จากนั้นจะนำไปสู่หลักความยินยอม ความยินยอมจะเกิดจากการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องการโอนไปดำรงตำแหน่งให้ความยินยอมในการรับโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ยินยอมให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นโอนไปดำรงตำแหน่งที่ อปท. แห่งใหม่ได้ จากนั้นจะนำไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการโอนคือหลักความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่จะให้ความเห็นชอบในการโอน และรับโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้เมื่อผ่านขั้นตอนและหลักการทั้งสามประการโดยสมบูรณ์

ระเบียบการโอนพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครปฐม

ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครปฐม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2545 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2551) กำหนดเรื่องการโอน ไว้ในหมวด 7 ข้อที่ 164 ถึง ข้อที่ 178 มีรายละเอียดดังนี้ (ชมรมปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม, 2552 : 69-76)

ข้อ 164 การโอนพนักงานส่วนตำบลจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล ในองค์การบริหารส่วนตำบลอีกแห่งหนึ่ง ให้โอนและแต่งตั้งจากพนักงานส่วนตำบล ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้

1. ผู้สอบแข่งขันได้ หรือผู้สอบคัดเลือกได้ในตำแหน่งที่จะแต่งตั้งนั้น หรือผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นนั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต.) กำหนด

2. ผู้ขอโอนตำแหน่งบริหารและสายงานผู้บริหารสถานศึกษาภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งว่าง ตามข้อ 171

3. ผู้ขอโอนโดยการสับเปลี่ยนตำแหน่งในตำแหน่งเดียวกันและระดับเดียวกัน ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ขอโอนมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลตามข้อ 175

4. ผู้ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ได้มีมติให้โอนจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งในอีกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งในจังหวัดเดียวกัน ตามข้อ 175 และข้อ 176

5. ผู้ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ได้มีมติให้โอนจากองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งในอีกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่ง ตามข้อ 153 วรรคสาม หรือข้อ 176 (2)

ข้อ 165 ในการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือกในกรณีพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล หรือการแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล ผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งใดในองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้สอบแข่งขันได้ผู้ได้รับคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขัน ผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับการคัดเลือกนั้นเป็นพนักงานส่วนตำบลในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะบรรจุหรือแต่งตั้งนั้นเสนอเรื่องการขอรับโอนพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้ ได้รับคัดเลือกในกรณีพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกได้ หรือได้รับคัดเลือก แล้วแต่กรณีให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ข้อ 166 ในการโอนพนักงานส่วนตำบลผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ได้รับคัดเลือกในกรณีพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขัน ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับคัดเลือก ให้ดำเนินการ ดังนี้

1. กรณีการโอนภายในจังหวัดเดียวกันให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะรับโอนมีหนังสือแจ้งความประสงค์จะรับโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ที่จะโอนทราบ และให้องค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ที่จะโอน เสนอเรื่องการให้โอนพนักงานส่วนตำบลนั้น ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นชอบ

2. กรณีการโอนต่างจังหวัดกันให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะรับโอนมีหนังสือแจ้งความประสงค์จะรับโอนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ที่จะโอนทราบ และให้องค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ที่จะโอนเสนอเรื่องการโอนพนักงานส่วนตำบลให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ข้อ 167 ในการออกคำสั่งรับโอนพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะรับโอน และการออกคำสั่งให้พนักงานส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดเดิมตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) ของแต่ละแห่ง ตามข้อ 165 และข้อ 166 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่งประสานกัน เพื่อออกคำสั่งการรับโอนพนักงานส่วนตำบล และการให้พนักงานส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ โดยกำหนดให้มีผลในวันเดียวกัน

ข้อ 168 ให้พนักงานส่วนตำบลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้ หรือได้รับคัดเลือกในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ได้รับเงินเดือน ดังนี้

1. กรณีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดิม และผู้นั้นได้รับเงินเดือนต่ำกว่า หรือเท่ากับคุณวุฒิ ให้ได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิ แต่หากผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าคุณวุฒิ ให้ได้รับเงินเดือนในขั้นที่ได้รับอยู่เดิม

2. กรณีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าเดิม และผู้นั้นได้รับเงินเดือนต่ำกว่าหรือเท่ากับคุณวุฒิ ให้ได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิ แต่หากผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าคุณวุฒิ ให้ได้รับเงินเดือนในอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้ได้รับคัดเลือกในกรณีที่มีเหตุพิเศษไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขันในขั้นที่เทียบได้ตรงกันกับขั้นเงินเดือนของอันดับเดิม ตามตารางเทียบขั้นเงินเดือนแต่ละอันดับที่พนักงานส่วนตำบลจะได้รับเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งท้ายประกาศนี้

3. กรณีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับต่ำกว่าเดิม และผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าคุณวุฒิ ให้ได้รับเงินเดือนในอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้ หรือได้รับคัดเลือกในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขันในขั้นที่เทียบได้ตรงกับขั้นเงินเดือนของอันดับเดิมตามตารางเทียบขั้นเงินเดือนแต่ละอันดับที่พนักงานส่วนตำบลจะได้รับเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ท้ายประกาศนี้ และหากผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นสูงของอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้หรือได้รับคัดเลือกในกรณีที่มีเหตุพิเศษ ที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ให้ได้รับเงินเดือนในขั้นสูงของอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้ หรือได้รับคัดเลือกในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขันนั้น

ข้อ 169 ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จะดำเนินการให้พนักงานส่วนตำบลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้ หรือได้รับคัดเลือกในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน ซึ่งได้รับเงินเดือนสูงกว่าคุณสมบัติให้ได้รับเงินเดือนตามคุณสมบัติก็ได้ หากมีการระบุเงื่อนไขการให้ได้รับเงินเดือนตามคุณสมบัติไว้ในประกาศสอบแข่งขัน หรือคัดเลือกในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขันในครั้งนั้น

ข้อ 170 ให้พนักงานส่วนตำบลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สอบคัดเลือกได้ หรือได้รับคัดเลือกที่มีในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องสอบแข่งขัน ได้รับเงินเดือนตามที่กำหนดในหมวด 3 ว่าด้วยอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นแล้วแต่กรณี

ข้อ 170/1 กรณีพนักงานส่วนตำบลผู้ใดได้รับอนุญาตจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ไปสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือก ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอื่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้ว เมื่อประสงค์จะโอนไปดำรงตำแหน่งที่สอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือก ได้นั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเสนอคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นให้พ้นจากตำแหน่งโดยออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งวันเดียวกับคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนวันแต่ผู้นั้นอยู่ระหว่างดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือกรณีอื่นที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเห็นสมควรให้ชะลอการโอน

กรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล สามารถมีมติเห็นชอบให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ได้ทันทีเมื่อได้รับแจ้งคำสั่งรับโอนจากองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่จะรับโอน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลทุกครั้ง แล้วรายงานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลทราบ

ข้อ 171 ภายใต้บังคับข้อ 153 และข้อ 164 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาพนักงานส่วนตำบล และให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนรวม เมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติให้ความเห็นชอบให้รับโอนพนักงานส่วนตำบลจากองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่ประสงค์ขอโอนมาเป็นพนักงานส่วนตำบล ในตำแหน่งบริหารและสายงานผู้บริหารสถานศึกษา ที่ว่างขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้วและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับโอนได้เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการส่วนตำบลภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง เมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลได้พิจารณาให้

ความเห็นชอบแล้ว ให้นายกองการบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และได้รับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

ข้อ 172 ในการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณารับโอน ตามข้อ 171 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งบุคคล ดังต่อไปนี้

1. ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล 1 คน ประธานกรรมการ
2. ผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล 2 คน กรรมการ
3. ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน
4. นายกองการบริหารส่วนตำบล
5. ท้องถิ่นจังหวัด
6. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
7. ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งนายกองการบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งเลขานุการ

ในกรณีที่นายกองการบริหารส่วนตำบลไม่ประสงค์เป็นกรรมการตามข้อ 172 (4) ให้แต่งตั้งผู้ที่นายกองการบริหารส่วนตำบลมอบหมายเป็นการแทน

กรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณารับโอนที่แต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามข้อ 172 (2) ให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการที่มีระดับตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไปในสังกัดส่วนราชการนั้น หรือนายอำเภอในจังหวัดนั้น

กรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณารับโอนที่แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ตามข้อ 172 (3) ให้องค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิใน ก. อบต. จังหวัด หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่มีความรู้ความสามารถหรือผู้มีประสบการณ์ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารปกครอง ด้านกฎหมายและงานด้านท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถดังกล่าว

เลขานุการคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณารับโอนตามข้อ 3 (7) ให้นายกองการบริหารส่วนตำบล พิจารณาแต่งตั้งจากพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ ให้เลขานุการคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณารับโอน ทำหน้าที่ในงานด้านธุรการต่าง ๆ ของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณารับโอนและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับมอบหมาย

ข้อ 173 หลักเกณฑ์การคัดเลือก วิธีการคัดเลือก และการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเพื่อโอน ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดไว้สำหรับการคัดเลือก ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารเพื่อแต่งตั้งให้มีระดับสูงขึ้นตามที่กำหนดในหมวด 4 ว่าด้วยการคัดเลือกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 174 ให้คณะกรรมการคัดเลือก ดำเนินการคัดเลือก ผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดและได้
แจ้งความประสงค์สมัครเข้ารับการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก แล้วประกาศผล
การคัดเลือกเสนอให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) พิจารณารับโอน

ข้อ 175 ภายใต้บังคับข้อ 164 เพื่อประโยชน์แก่ราชการ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจโอน
สับเปลี่ยนตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลในตำแหน่งเดียวกันได้ โดยความสมัครใจของพนักงานส่วนตำบล
ผู้โอน และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง
ได้ตกลงยินยอมในการโอนดังกล่าวแล้ว ให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องเสนอขอความเห็นชอบ
ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) เมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต.
จังหวัด) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และได้รับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

การโอนพนักงานส่วนตำบลอื่น มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหาร
ส่วนตำบล อาจกระทำได้โดยความสมัครใจของผู้จะขอโอน และได้รับความยินยอมจากประธานกรรมการ
บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะรับโอนนั้นเมื่อคณะกรรมการ
พนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วน
ตำบลออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และได้รับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

การโอนพนักงานส่วนตำบลตามวรรคสองมาดำรงตำแหน่งในระดับต่ำกว่าเดิมอาจกระทำ
ได้ต่อเมื่อพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นสมัครใจ และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงาน
ส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) ในการนี้ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) ต้องพิจารณา
โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ โดยกำหนดให้ได้รับเงินเดือน
ในขั้นที่เทียบได้ตรงกับกับขั้นเงินเดือนของอันดับเดิม ตามตารางเปรียบเทียบขั้นเงินเดือนแต่ละอันดับ
ที่พนักงานส่วนตำบลจะได้รับเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งท้ายประกาศนี้ แต่หากผู้นั้นได้รับ
เงินเดือนสูงกว่าขั้นสูงของอันดับเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนั้น ให้ได้รับเงินเดือนในขั้นสูงของอันดับ
สำหรับตำแหน่งนั้น

พนักงานส่วนตำบลตำแหน่งผู้บริหารมีวาระการดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
เดียวกันได้ครั้งละไม่เกินสี่ปี เมื่อครบกำหนดเวลาระยะเวลาให้องค์การบริหารส่วนตำบลรายงาน
คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเพื่อพิจารณาประสานการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งภายในจังหวัด
กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความประสงค์ขอให้พนักงานส่วนตำบลตำแหน่งผู้บริหารของ
องค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งเกินกว่าสี่ปี ให้รายงานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เพื่อ
พิจารณาให้ความเห็นชอบ กรณีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลไม่สามารถประสานการโอนย้ายภายใน

จังหวัดได้ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลรายงานให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างจังหวัดตามเงื่อนไขต่อไป

ข้อ 176 กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แก่ราชการหรือกรณีมีปัญหาขัดแย้งระหว่างพนักงานส่วนตำบลกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และไม่สามารถดำเนินการโอนตามข้อ 171 และ ข้อ 175 ให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือพนักงานส่วนตำบลยื่นคำร้องหรือรายงานพร้อมเหตุผลความจำเป็นให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลพิจารณา หรือกรณีที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลรับทราบข้อเท็จจริงและเห็นว่า หากให้พนักงานส่วนตำบลและผู้บริหารปฏิบัติงานร่วมกันอาจเกิดผลเสียหายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลและต่อทางราชการ ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ได้ตามรายงาน แล้วพิจารณาดำเนินการต่อไป

1. กรณีที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ปรากฏกรณีมีมูลอันควรกล่าวว่าพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นกระทำผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานส่วนตำบลผู้นั้น แต่หากเห็นว่าเกิดจากความบกพร่องหรือเกิดจากการกลั่นแกล้งโดยผู้บริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลแจ้งนายอำเภอท้องที่พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

2. กรณีเห็นว่าเป็นความขัดแย้งในการบริหารหากอยู่ร่วมกันไม่เกิดผลดีต่อทางราชการ หากให้พนักงานส่วนตำบลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจะเกิดความเสียหาย ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลพิจารณาประสานการโอนพนักงานส่วนตำบลผู้นั้น ไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นภายในจังหวัดเดียวกันได้ โดยดำรงตำแหน่งที่ไม่สูงกว่าเดิมและได้รับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิมโดยพิจารณาดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

2.1 พิจารณาโอนพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นสับเปลี่ยนกับพนักงานส่วนตำบลสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่นที่มีความขัดแย้งในการบริหารในลักษณะเดียวกันภายในจังหวัดเดียวกันก่อน

2.2 กรณีตำแหน่งว่างในองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นภายในจังหวัดเดียวกันก่อนที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจะมีมติให้โอนไปดำรงตำแหน่งว่างนั้น ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสอบถามความเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน จึงมีมติโอนให้พนักงานส่วนตำบลไปดำรงตำแหน่งดังกล่าว

2.3 กรณีไม่สามารถโอนภายในจังหวัดเดียวกันตาม (ก) หรือ (ข) และเห็นว่าการให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่อไปจะเกิดความเสียหายต่อทางราชการ และเป็นอันตรายต่อพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล อาจพิจารณามีมติให้พนักงานส่วนตำบลผู้นั้นประจำสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) โดยกำหนดระยะเวลาประจำ

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการฯ ไม่เกิน 6 เดือน เพื่อรอการโอนภายในจังหวัดเดียวกันหรือโอนระหว่างจังหวัดต่อไปโดยให้พนักงานส่วนตำบลผู้ที่ประจำสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวได้รับเงินเดือนจากองค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดเดิม และในกรณีที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลหรือพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวสามารถประสาน หรือข้อตกลงการโอนกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นได้ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลพิจารณาเห็นชอบให้พนักงานส่วนตำบลผู้นั้นพ้นจากตำบล เพื่อโอนไปดำรงตำแหน่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลอื่นต่อไป

ข้อ 177 กรณีมีเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเพื่อการพัฒนาพนักงานส่วนตำบล หรือเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างพนักงานส่วนตำบลกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและไม่สามารถดำเนินการโอนพนักงานส่วนตำบลระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตาม ข้อ 175 ได้ เมื่อนายกองการบริหารส่วนตำบลหรือพนักงานส่วนตำบล ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายมีคำร้องให้ดำเนินการ ดังนี้

1. กรณีขอโอนภายในจังหวัดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง หากผลปรากฏว่ามีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีมติให้โอน หรือโอนสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลได้ แต่หากเหตุที่เกิดขึ้นได้เป็นความรับผิดชอบของพนักงานส่วนตำบลให้สอบถามความสมัครใจก่อน เมื่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลพิจารณาแล้วเห็นควรมติเป็นประการใด ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น

2. กรณีขอโอนระหว่างจังหวัด ให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงหากผลปรากฏว่ามีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลมีมติให้โอนหรือโอนสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลได้ แต่หากเหตุที่เกิดขึ้นได้เป็นความรับผิดชอบของพนักงานส่วนตำบลให้สอบถามความสมัครใจก่อน เมื่อคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลพิจารณาแล้วเห็นควรมติเป็นประการใด ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง มีมติให้เป็นไปตามนั้น แล้วให้นายกองการบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าว

กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลใด ไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือมติของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) แจ้งผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยเร็ว สำหรับพนักงานส่วนตำบลหากขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสั่งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลแล้วให้ถือเป็นความผิดวินัย

ข้อ 178 การโอนพนักงานส่วนตำบล ตามข้อ 164 ข้อ 171 ข้อ 175 ข้อ 176 และข้อ 177 ให้นายกองการบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งรับโอนและแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลดังกล่าว ให้ดำรงตำแหน่งที่สอบแข่งขันได้ สอบคัดเลือกได้ หรือได้รับคัดเลือกตามข้อ 164 หรือตำแหน่งที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด) มีมติให้ความเห็นชอบให้รับโอนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามข้อ 171 ข้อ 175 ข้อ 176 และข้อ 177 และให้นายกองการบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลสังกัดเดิมมีคำสั่งให้พนักงานส่วนตำบลผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้กำหนดวันที่ยื่นคำสั่งรับโอนและคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งให้มีผลในวันเดียวกัน

การสั่งโอนพนักงานส่วนตำบล และการสั่งให้พนักงานส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต. จังหวัด)

สรุป กระบวนการโอนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หลักความสมัครใจ หลักความยินยอม และหลักความเห็นชอบ กล่าวคือในการขอโอนย้ายได้นั้น ต้องเริ่มต้นความสมัครใจ โดยข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีความสมัครใจในการขอโอนเป็นอันดับแรก จากนั้นจะนำไปสู่หลักความยินยอม ความยินยอมจะเกิดจากการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นต้องการโอนไปดำรงตำแหน่งให้ความยินยอมในการรับโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ยินยอมให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นโอนไปดำรงตำแหน่งที่ อบต. แห่งใหม่ได้ จากนั้นจะนำไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการโอนคือหลักความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่จะให้ความเห็นชอบในการโอน และรับโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2541 : 19 - 20) กล่าวถึง ความหมายของ ธรรมรัฐหรือ ธรรมาภิบาล ไว้หลายประการ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
2. ประชาธิปไตย หมายถึง การที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาดโปร่งใส รับผิดชอบ หรือ

3. ประชาธิปไตย หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี หรือการปกครอง หรือ การบริหาร ที่เป็นธรรม โดยจะมียอดประกอบ 3 ประการ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (อ้างถึงใน สุตจิต นิมิตรกุล, 2543 : 13-24) ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ไว้ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน (สุตจิต นิมิตรกุล, 2543 : 13-24) ประเวศ วะสี (อ้างถึงใน บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี, 2544 : 9) อธิบายว่า การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ 3 ภาคคือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึง ความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

ธีรยุทธ บุญมี (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้

ทั้งนี้ยังได้เสนอว่ารัฐธรรมนูญแห่งชาติ เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติ แนวทางที่ถูกคือทางสายกลาง คือการพึ่งพาตนเอง และเสริมปัญญาไทยใจสากล รัฐธรรมนูญแห่งชาติเป็นการเคลื่อนไหวอย่างมีพลังขององค์กรท้องถิ่น ประชาคม ชุมชน เพื่อเข้าใจปัญหาพึ่งพาตนเอง ช่วยตนเอง ปฏิรูปตนเองขณะเดียวกันก็เพื่อความเข้มแข็งที่จะตรวจสอบสิ่งที่ไม่ดีไม่งามได้อย่างจริงจัง รูปแบบรัฐธรรมนูญแห่งชาติก็คือ การยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม อันได้แก่ภาครัฐภาคสังคม และเอกชน สถาบันสำคัญ ๆ ของประเทศ คือชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ในลักษณะเป็นรูปธรรม มีพลัง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 13) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ปรีชา ช้างขวัญยืน (2542 : 103) ได้ให้ความหมายของ ธรรมาภิบาลว่า เป็นรัฐที่มุ่งความดีงาม ความมีศีลธรรมเป็นจุดหมายสูงสุด ความมั่งคั่งของรัฐมิใช่เพื่อกระจายทรัพย์สินไปสู่คนทุกหมู่เหล่า ไม่ให้เดือดร้อนด้วยเรื่องการอุปโภค บริโภค ในนโยบายด้านเศรษฐกิจนั้น ต้องได้ทรัพย์สินมาด้วยความชอบธรรม และมีส่วนเกื้อกูลประชาชนการใช้ทรัพย์สินก็ต้องใช้โดยธรรม มุ่งสิ่งที่เป็นธรรมเป็นความดี สนับสนุนให้คนประพฤติดี คนควรบูชาความดีไม่ใช่ทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้ธรรมาภิบาล จึงมุ่งเน้นสร้างคนให้มีคุณงามความดี ให้บุชชาคุณงามความดีมากกว่าจะเน้นระบอบการปกครอง

อรพินท์ สพอิชชัย (2543 : 10) ใช้คำว่า “กลไกประชารัฐ” หมายถึง การกระทำ กระบวนการ หรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐแล้วก็น่าจะมีความหมายใกล้เคียงเกี่ยวข้องกับคำว่าภาครัฐ (State) อาจหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil Service)

อานันท์ ปันยารชุน (2541 : 5) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและภาคเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้โดยสาธารณะธรรมาภิบาลหรือ Good Governance คือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึงการมีบรรทัดฐาน

เกษียร เตชะพีระ (2541 : 30 - 32) กล่าวถึงโดยในความหมายของ ธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐ โดยได้เสนอความหมายออกเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ธรรมรัฐอำนาจนิยม หมายถึง การมองธรรมรัฐในทัศนะของฝ่ายมั่นคง เช่นกองทัพ ฝ่ายปกครอง และภาคราชการ โดยสัมพันธ์กับการอธิบายบทบาทของทางราชการในการสร้างธรรมรัฐในสังคมไทย ในที่นี้หมายถึง รัฐเป็นเจ้าของธรรม การสร้างธรรมรัฐในภาครัฐ คือการใช้กลไกทางการเมืองอันได้แก่ รัฐธรรมนูญ ระดับภาคราชการ ก็คือการปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลง และทำให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น การแก้ไขปัญหาอุปสรรคในวงราชการ และการสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานราชการ โดยเฉพาะระบบข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนพึงรู้ 2) ธรรมรัฐเสรีนิยม หมายถึงการมองธรรมรัฐในแง่ของนักธุรกิจ นักจัดการสมัยใหม่ เป็นแนวคิดเรื่องการเปิดเสรี โดยเป็นเรื่องของการบริหารให้เกิดผลสำเร็จโดยไม่เกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งมีองค์ประกอบที่จำเป็นต้องมี ได้แก่ การมีส่วนร่วมจากประชาชน (Participation) มีหลักการและความรับผิดชอบ (Accountability) การสามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) และมีความโปร่งใส (Transparency) ตลอดจนต้องมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรม (Rule of Law) 3) ธรรมรัฐชุมชนนิยม หมายถึง ธรรมรัฐในแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ การเสริมความเข้มแข็งให้แก่ภาคสังคม ที่จะไปตรวจสอบภาครัฐและเอกชนได้ โดยให้ความสำคัญต่อแนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดการถักทอทางสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาสังคม โดยสัมพันธ์กับประชาธิปไตย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นระบบโครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542 : 45) กล่าวถึงในความหมายของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งหมายถึง กลไกการทำงานของหน่วยงานใดๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ระบบราชการ หรืออะไรก็ตาม ที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดี โดยพิจารณาถึง สามเรื่องหลักๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดีมีคุณภาพด้วย ก็จะต้องมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เป็นธรรม โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ

ธนาคารโลก (อ้างถึงใน บุญบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ลี, 2544 : 7) ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาลเป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการงานทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่นักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความหมายไว้นั้น พอสรุปได้ว่า การบริหารงานของภาครัฐในทุกๆด้านโดยชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้กระบวนการ การมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

ลักษณะเงื่อนไขของธรรมาภิบาล มีหลักสำคัญ 6 ประการ ดังนี้ (วิศรา รัตนสมัย, 2543 : 26)

1. หลักการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation)

คือกระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎร ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนจะมีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

2. หลักความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency)

คือ กลไกการบริหารที่มีความสุจริต และโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกา และการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึง และรับข้อมูลข่าวสาร ได้อย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3. หลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)

คือ ความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ ที่มีต่อสาธารณชนโดยมีการจัด องค์กร หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้จะรวมถึงการที่มีพรรคการเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (Bureaucracy Accountability) และนโยบายที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (Political Accountability) ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่จะครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมโดยรวม การที่จะมีพันธะรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ซึ่งคุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)

4. หลักกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy)

คือ เป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5. หลักกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability)

คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไร เมื่อดำเนินการตามกฎหมายของสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6. หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)

คือ เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการให้สาธารณะที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจ และกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (ด้านการเมือง สังคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลมาจากการประชุม ประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (พ.ศ. 2542) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ (กัลยา เนติประวัติ, 2544 : 11-13)

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยนหน้าที่กันในกลุ่ม

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

ในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

ในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่นๆ

ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับ เรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกัน ภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ ภาครัฐกิจ เอกชน หรือภาคประชาชน ทำได้ และมีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลื่อนนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

สำหรับการทำภาคนิพนธ์ในครั้งนี้ ผู้เขียนใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มาทำการศึกษา

ธรรมาภิบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

สำหรับธรรมาภิบาลนั้นได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของชุมชน และชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติของ อบต. สามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้ โดยการออกข้อบัญญัติตำบลของ อบต. ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชน ควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง อบต. ต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อบัญญัติตำบลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ ที่ทำการ อบต. หรือชุมชนทุกหมู่บ้าน หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่น ๆ เช่น ทำเอกสารแจกจ่ายในการประชุมหรือเสียงตามสาย

องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้ข้อบัญญัติตำบล รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดหรือกลุ่มใดเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค ได้แก่ การจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียมและถูกต้องโดยไม่กั้นแก่งหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ

2. หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เป็นแบบอย่างแก่ประชาชน เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริตจริงใจ มีระเบียบ วินัย มาทำงานตรงต่อเวลาให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ถูกต้อง สมาชิกสภา อบต.ต้องตระหนักในหน้าที่ของตนในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์ส่วนตน มาประชุมอย่างสม่ำเสมอ พิจารณาเรื่องต่างๆ ในสภาอย่างมีเหตุผล ตรงไปตรงมา ยึดหลักผลประโยชน์ต่อส่วนรวม และถูกต้องตามกฎหมาย ผู้บริหาร อบต. ต้องมีคุณธรรมสูง เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติ การเบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ที่กำหนดไว้ จัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน

3. หลักความโปร่งใส โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบได้โดย องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนทราบตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2539 โดยเอกสารที่ต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ได้แก่

3.1 ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.2 มติการประชุมของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน

3.3 มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ รวมทั้งผลประโยชน์แก่ประชาชน รวมทั้งมติอื่นๆที่ประชาชนควรทราบ

3.4 วาระการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

3.5 ข้อบัญญัติตำบล กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของ องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ

3.6 ขั้นตอนการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การชำระภาษีต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนการปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้อะไรประกอบอะไร และต้องใช้เวลานานเท่าใด

3.7 ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ของ องค์การบริหารส่วนตำบล

3.8 เอกสารการจัดซื้อ-จัดจ้าง โดยเฉพาะการสอบราคาหรือประกวดราคา

3.9 ข้อมูลด้านการเงิน-การคลัง

3.10 ข้อมูลอื่นๆ ที่ อบต. เห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

4. หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหาร และมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ตั้งแต่การรับรู้ข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไร อย่างไรขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการตรวจสอบ การประเมินผลงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนมีสิทธิ มีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลว มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่ รัฐธรรมนูญมาตรา 76 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16 (16) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างน้อย ได้แก่

4.1 จัดทำแผนพัฒนา ทั้งแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดการจัดทำแผนพัฒนา โดยร่วมเสนอปัญหาความต้องการ และร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรมเพื่อการพัฒนา ในรูปแบบกระบวนการประชาคม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวม ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาของ อบต.ว่าจะเดินทางไปทางใด ควรทำอะไรก่อน หลัง

4.2 มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ – จัดจ้าง เพื่อให้เกิดความถูกต้องโปร่งใส และเป็นธรรม

4.3 ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่เข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภา

4.4 ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติ เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาออกข้อบัญญัติตำบลตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.5 ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภา อบต. ที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542

5. หลักความรับผิดชอบ อบต. ต้องตระหนักในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน และมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชน ให้บรรลุผลโดยไม่เลือกปฏิบัติและมีความกล้าหาญที่จะยอมรับผลการกระทำ นอกจากนี้ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวก มีความจริงใจในการนำโครงการ/กิจกรรมที่เสนอโดยประชาชน-ประชาคม นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน นำเอาโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชน หากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ทราบ

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยใช้ทรัพยากร/งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยมีหลักการดำเนินการ ดังนี้

6.1 การดำเนินแผนงาน/โครงการ ต้องจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ควรทำอะไรก่อนหลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

6.2 ในการจัดซื้อ - จัดจ้าง ต้องมุ่งให้เกิดการประหยัด หากสามารถต่อรองราคาที่ดีกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ได้ จะทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

6.3 รมรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่ใช้จ่ายทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด รวมทั้งจัดกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ให้ใช้ได้นาน

6.4 จัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหล สูญเปล่า โดยอาศัยอำนาจข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 89 และ 90 เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

6.5 การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่างๆ ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดทำระเบียบคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และควบคุมการใช้ให้เป็นประโยชน์เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม

6.6 ควรคำนึงถึงความควรหรือไม่ควรที่จะกระทำ เช่น บางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะ ไม่มีรถและพนักงาน แต่กลับใช้งบประมาณซื้อถังขยะให้ประชาชนเพื่อรองรับขยะโดยไม่มีผู้จัดเก็บ การใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรกระทำ

จะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาล 6 ประการข้างต้นเป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติได้จริง มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างแท้จริง

สรุป ธรรมาภิบาลว่า เป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ โดยมีหลักการ 6 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพ

ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดนครปฐม

ประวัติความเป็นมาของจังหวัด

นครปฐมเป็นอู่อารยธรรมสำคัญที่มีประวัติความเป็นมายาวนานในแผ่นดินสุวรรณภูมิ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ กล่าวว่า เมืองนครปฐมแต่เดิมนั้นตั้งอยู่ริมทะเล เป็นเมืองเก่าแก่ มีความเจริญรุ่งเรืองมานับตั้งแต่สมัยสุวรรณภูมิ และเป็นราชธานีสำคัญในสมัยทวารวดี ในยุคนั้น นครปฐม เป็นแหล่งเผยแพร่อารยธรรมจากประเทศอินเดีย ซึ่งรวมทั้งพุทธศาสนา นครปฐมจึงเป็นศูนย์กลางของความเจริญมีชนชาติต่าง ๆ อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่เป็นจำนวนมากต่อมาได้เกิดความแห้งแล้งขึ้นในเมืองนครปฐม เพราะกระแสน้ำที่ไหลผ่านตัวเมืองเปลี่ยนเส้นทางประชาชนจึงอพยพไปตั้งหลักแหล่งอยู่ริมน้ำ และสร้างเมืองใหม่ขึ้นชื่อ “นครชัยศรี” หรือ “ศรีวิชัย”

นครปฐมจึงกลายเป็นเมืองร้างมาเป็นเวลาหลายร้อยปีจนกระทั่ง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขณะที่ยังทรงผนวชอยู่ได้ทรงดำริไปพบพระปฐมเจดีย์และทรงเห็นว่าเป็นเจดีย์องค์ใหญ่ไม่มีที่ไหนเทียบเท่าครั้งเมื่อพระองค์ได้ทรงครองราชย์ จึงโปรดฯ ให้ก่อเจดีย์แบบลังกาครอบเจดีย์เดิมไว้ทรงปฏิสังขรณ์สิ่งต่างๆ ในบริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ให้มีสภาพดีและโปรดฯ ให้ขุดคลองเจดีย์บูชา เพื่อให้การคมนาคมสะดวกขึ้น และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เริ่มก่อสร้างทางรถไฟสายใต้ไปยังเมืองนครปฐมแต่ตอนนั้นเมืองนครปฐมยังเป็นป่ารกอยู่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายเมืองจากตำบลท่านา อำเภอนครชัยศรี มาตั้งที่บริเวณพระปฐมเจดีย์เหมือนเช่น

ครั้งสมัยโบราณ ต่อมาในรัชสมัย ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดฯ ให้สร้าง พระราชวังสนามจันทร์เป็นที่เสด็จแปรพระราชฐานและโปรดฯ ให้ตัดถนนเพิ่มขึ้นอีกหลายสายรวม ทั้งสร้างสะพานใหญ่ข้ามคลองเจ็ดชัยบูชาและได้โปรดให้ เปลี่ยนชื่อจากเมือง “นครชัยศรี” เป็น “นครปฐม” สืบต่อมาจนตราพบเท่าทุกวันนี้

คำขวัญของจังหวัดนครปฐม

ส้มโอหวาน ข้าวสารขาว ลูกสาวงาม ข้าวหลามหวานมัน สนามจันทร์งามล้น พุทธมณฑล คู่ธานี พระปฐมเจดีย์เสียดฟ้า

ที่ตั้ง และอาณาเขต

จังหวัดนครปฐม เป็นจังหวัดหนึ่งในภาคกลางด้านตะวันตก ตั้งอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีน ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณที่ราบลุ่มภาคกลาง โดยอยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 13 องศา 45 ลิปดา 10 ฟลิปดา เส้นแวง ที่ 100 องศา 4 ลิปดา 28 ฟลิปดา มีพื้นที่ 2,168.327 ตารางกิโลเมตร หรือ 1,355,204 ไร่ เท่ากับร้อยละ 0.42 ของประเทศ และมีพื้นที่เป็นอันดับที่ 62 ของประเทศ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครไปตามเส้นทาง ถนน เพชรเกษม 56 กิโลเมตร หรือตามเส้นทางถนนบรมราชชนนี (ถนนปิ่นเกล้า – นครชัยศรี) 51 กิโลเมตร และตามเส้นทางรถไฟ 62 กิโลเมตร และมีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ อ. สองพี่น้อง จ. สุพรรณบุรี

ทิศใต้ ติดต่อกับ อ. กระทุ่มแบน อ. บ้านแพ้ว จ.สมุทรสาคร และ อ. บางแพ

จ. ราชบุรี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ อ. ไทรน้อย อ. บางใหญ่ อ. บางกรวย จ. นนทบุรี และเขตตลิ่งชัน

เขตหนองแขม กรุงเทพมหานคร อ. บางไทร จ. พระนครศรีอยุธยา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อ. บ้านโป่ง อ. โพธาราม จ.ราชบุรี และอ.ท่ามะกา อ.พนมทวน

จ.กาญจนบุรี

สภาพภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศของจังหวัดนครปฐม โดยทั่วไปมีลักษณะเป็นที่ราบ ถึงค่อนข้างราบเรียบ ไม่มีภูเขาและป่าไม้ รับผิดชอบความแตกต่างของความสูงของพื้นที่อยู่ระหว่าง 2-10 เมตร เหนือระดับน้ำทะเล ปานกลาง สภาพพื้นที่โดยทั่วไปลาดจากทิศเหนือสู่ทิศใต้ และตะวันตกสู่ตะวันออก มีแม่น้ำท่าจีนไหล ผ่านจากทิศเหนือ ลงสู่ทิศใต้ พื้นที่ทางตอนเหนือ และทางตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่เป็นที่ดอน

ส่วนพื้นที่ทางตอนกลางของจังหวัดเป็นที่ราบลุ่ม มีที่ดอนกระจายเป็นแห่ง ๆ และมีแหล่งน้ำ กระจาย สำหรับพื้นที่ด้านตะวันออก และด้านใต้เป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำท่าจีน มีคลองธรรมชาติและ คลองขอยที่ขุดขึ้นเพื่อการเกษตรและคมนาคมอยู่มาก พื้นที่สูงจากระดับน้ำทะเล 2-4 เมตร

สภาพภูมิอากาศ

จากสถิติข้อมูลปริมาณน้ำฝนของจังหวัดนครปฐม โดยใช้ข้อมูลของสถานีอุตุนิยมวิทยานครปฐม ย้อนหลัง 5 ปี (2547-2551) ปริมาณน้ำฝนจะอยู่ในช่วง 700-1,200 มิลลิเมตร ฝนตกมากที่สุดปี 2550 วัดได้ 1,192.9 มิลลิเมตร จำนวนวันที่ฝนตก 107 วัน ส่วนฝนตกน้อยที่สุดในปี 2547 วัดได้ 712.8 มิลลิเมตร จำนวนวันที่ฝนตก 78 วัน

จากสถิติข้อมูลอุณหภูมิของจังหวัดนครปฐม โดยใช้ข้อมูลของสถานีอุตุนิยมวิทยานครปฐม เปรียบเทียบย้อนหลัง 5 ปี (2547-2551) ปรากฏว่าอุณหภูมิโดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ปกติ สำหรับอุณหภูมิเฉลี่ยสูงสุดวัดได้ 39.4 องศาเซลเซียส เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2547 และอุณหภูมิต่ำสุดวัดได้ 11.1 องศาเซลเซียส เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2549

ปริมาณฝนที่ตกในพื้นที่จังหวัดนครปฐม จากข้อมูลฝนของสถานีฝนอำเภอต่าง ๆ และสถานีอุตุนิยมวิทยานครปฐม จากสถิติย้อนหลัง 5 ปี (2547-2551) ทำให้ทราบว่า ปริมาณน้ำฝนจะอยู่ในช่วง 300-1,300 มม. โดยพื้นที่ที่มีฝนมากที่สุด ได้แก่ พื้นที่อำเภอนครชัยศรี เมื่อปี 2548 วัดได้ 1,321 มม. จำนวนวันที่ฝนตก 91 วัน ส่วนพื้นที่ที่มีฝนตกน้อยที่สุด ได้แก่ อำเภอดอนตูม เมื่อปี พ.ศ. 2547 วัดได้ 380.7 มม. จำนวนวันที่ฝนตก 38 วัน

โครงสร้างประชากรและการจ้างงาน

ผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรของจังหวัดนครปฐม ไตรมาสที่ 4 : ตุลาคมถึงธันวาคม 2551 พบว่า จังหวัดนครปฐมมีจำนวนประชากรรวมทั้งสิ้น 959,778 คน เป็นผู้ที่มิอายุ 15 ปี ขึ้นไป ซึ่งอยู่ในกำลังแรงงานรวม 576,775 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 60.1 ของประชากรรวม และเป็นผู้ที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน 176,356 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 18.4 ส่วนผู้ที่มิอายุต่ำกว่า 15 ปี มีจำนวน 206,647 คน หรือร้อยละ 21.5

ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจส่วนรวม

เศรษฐกิจไทยปี 2550 ขยายตัวร้อยละ 4.9 ชะลอลงจากร้อยละ 5.2 ในปีที่ผ่านมาเป็นผลจากการชะลอตัวทั้งอุปสงค์ในประเทศและต่างประเทศ โดยการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือน และการสะสมทุนถาวรเบื้องต้นชะลอลงเหลือร้อยละ 1.6 และ 1.3 ตามลำดับ ปัจจัยสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่ออุปสงค์ภายในประเทศชะลอตัวลง ได้แก่ สถานการณ์ความไม่แน่นอนทางการเมืองและเศรษฐกิจ ปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้นมาก ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคในประเทศและชะลอการใช้จ่าย ส่วนการสะสมทุนถาวรเบื้องต้นชะลอลง เนื่องจากการลงทุนภาคเอกชนปรับตัวลดลง ในขณะที่การลงทุนภาครัฐขยายตัวเพิ่มขึ้นเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของรัฐบาลขยายตัวสูงถึงร้อยละ 9.2 เนื่องจากมี

การปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ และปรับเงินช่วยเหลือการครองชีพของข้าราชการบำนาญในส่วนภาคต่างประเทศ การส่งออกสินค้าและบริการสุทธิชะลอลงเหลือร้อยละ 21.7 จากร้อยละ 40.7 ในปี 2549 เป็นผลมาจากการชะลอลงทั้งรายรับเพื่อการส่งออกสินค้าและรายรับจากภาคบริการ

ภาวะการผลิตรายจังหวัด

ผลิตภัณฑ์จังหวัด ณ ราคาคงที่ จังหวัดนครปฐม หดตัวลงร้อยละ 4.6 เนื่องจากสาขาอุตสาหกรรมซึ่งเป็นสาขาหลักของจังหวัด หดตัวลงถึงร้อยละ 10.4 รวมทั้ง สาขาก่อสร้างหดตัวร้อยละ 13.4 อย่างไรก็ตาม สาขาที่ยังขยายตัวได้ดี ได้แก่ สาขาการขายส่งขายปลีกฯ การผลิตภาคเกษตรชะลอตัวลงเหลือร้อยละ 0.5

ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด

จากสถิติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี 2550 จังหวัดนครปฐมมีมูลค่ารวมผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) ตามราคาประจำปี รวมทั้งสิ้น 126,140 ล้านบาท มูลค่าผลิตภัณฑ์เฉลี่ยต่อหัว 133,032 บาท เมื่อพิจารณาราคาจากปีฐานมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด 63,825 ล้านบาท มีสัดส่วนของอุตสาหกรรม มูลค่าการผลิตสูงสุดถึงร้อยละ 52.72 ของการผลิตรวมทั้งจังหวัด รองลงมา ได้แก่ สาขาการขายส่ง ขายปลีก ซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน, สาขาเกษตรกรรม การล่าสัตว์และป่าไม้ และสาขาการขนส่งและการคมนาคม มีมูลค่าการผลิตคิดเป็นร้อยละ 8.97, 7.36 และ 5.84 ตามลำดับ

ข้อมูลด้านการเกษตรกรรม

พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดนครปฐม ดังนี้

ข้าว จังหวัดนครปฐมมีการทำนาปีละ 2 ครั้ง คือ ข้าวนาปีและข้าวนาปรัง โดยข้าวนาปีเป็นข้าวเพาะปลูกในช่วงเดือนพฤษภาคม-ตุลาคม และจะเก็บเกี่ยวในช่วงเดือนสิงหาคม-มกราคม ส่วนข้าวนาปรังเป็นข้าวที่เพาะปลูกในช่วงเดือนพฤศจิกายน-เมษายน และจะเก็บเกี่ยวในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ - สิงหาคม แต่เนื่องจากจังหวัดนครปฐม มีระบบชลประทานที่สมบูรณ์ จึงสามารถปลูกข้าวได้ต่อเนื่องเกือบตลอดปี คือ สามารถปลูกได้ 2 ปี 5 ครั้ง

อ้อยโรงงาน พืชไร่ที่สำคัญของจังหวัดฯ คือ อ้อยโรงงานที่ใช้ผลิตน้ำตาลทราย ในปีการผลิต 2551 จังหวัดนครปฐมมีผลผลิตรวม 893,266.77 ตัน โดยมีพื้นที่เพาะปลูก 75,474.50 ไร่ อ้อยเป็นพืชที่เพาะปลูกในช่วงเดือนพฤษภาคม-สิงหาคม และเก็บเกี่ยวในช่วงเดือนมกราคม-เมษายน ปลูกมากในเขตอำเภอกำแพงแสน

ผลไม้ การทำสวนผลไม้ นับเป็นอาชีพหนึ่งที่ราษฎรทำการเพาะปลูกมาก ประกอบด้วย ส้มโอ มะม่วง ชมพู่ ฝรั่ง มะพร้าว น้ำหอม มะนาว ถั่วลิสง กล้วยน้ำว้า ขนุน องุ่น กระท้อน กล้วยหอม ลำไย และ

ส้มเขียวหวาน เป็นต้น สำหรับผลไม้ที่มีชื่อเสียงของจังหวัดนครปฐมเป็นที่รู้จักทั่วไปของผู้บริโภค ได้แก่ ส้มโอนครชัยศรี และมะพร้าวน้ำหอมสามพราน

พืชผัก มีการปลูกกันทั่วไป นอกจากจะใช้บริโภคภายในจังหวัดแล้ว ยังส่งไปจำหน่ายยังจังหวัดข้างเคียงและกรุงเทพฯ และบางชนิด เช่น หน่อไม้ฝรั่ง สามารถส่งไปจำหน่ายต่างประเทศด้วย พืชผักที่ปลูกกันมาก ได้แก่ ข้าวโพดฝักอ่อน ข้าวโพดหวาน ผักคะน้า แดงกวา ถั่วฝักยาว ผักกวางตุ้ง ผักกิ้นไข่ ผักชี ผักบุ้งจีน ผักบุ้งน้ำ พริกขี้หนูสวน พริกใหญ่ มะเขือเทศ ชะอม ผักกะเฉด กระชาย ต้นหอม ฯลฯ

ไม้ดอกไม้ประดับ จังหวัดนครปฐมเป็นแหล่งเพาะปลูกกล้วยไม้ที่สำคัญและมีไม้ดอกไม้ประดับอื่น ๆ เช่น กุหลาบ มะลิ บัวฉัตร รัก ดาวเรือง ซึ่งได้รับความนิยมทั้งตลาดในประเทศและตลาดต่างประเทศ พื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่อยู่ในเขตอำเภอสามพราน นครชัยศรี พุทธมณฑล และอำเภอบางเลน

การปศุสัตว์ ปี 2550 จังหวัดนครปฐม มีการเลี้ยงสัตว์เพื่อการบริโภคและการค้า สัตว์ที่นิยมเลี้ยง 3 ลำดับแรก ได้แก่ ไก่ มีจำนวน 10,272,586 ตัว เป็ด มีจำนวน 3,533,854 ตัว และสุกร มีจำนวน 1,301,137 ตัว เป็นต้น

การประมง จังหวัดนครปฐมประกอบอาชีพประมงน้ำจืดเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นอาชีพสำคัญอาชีพหนึ่ง เนื้อที่ทำการประมงมีจำนวนทั้งสิ้น 144,441 ไร่ และเกษตรกรเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดมีทั้งสิ้น 12,151 ราย ทั้งนี้ ในปี 2551 มีผลผลิตจากการเพาะเลี้ยง 36,691.46 ตัน มูลค่า 4,274,577,520 บาท

การอุตสาหกรรม

การอุตสาหกรรมเป็นสาขาที่ทำรายได้เข้าสู่จังหวัดมากที่สุดมีการขยายตัวทางอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง เพราะเป็นเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร ห่างจากกรุงเทพฯ เพียง 56 กิโลเมตร ในปี 2551 จังหวัดนครปฐมมีโรงงานทั้งสิ้น 2,648 แห่ง จำนวนเงินลงทุนประมาณ 242,794,857,255 บาท เกิดการจ้างงาน 147,141 คน เป็นคนงานชาย 67,401 คน เป็นคนงานหญิง 79,740 คน กำลังการผลิตทั้งสิ้น 3,085,667 แรงม้า

การพาณิชย์กรรม

จังหวัดนครปฐม เป็นศูนย์กลางทางการค้าของภูมิภาคตะวันตกและเป็นชุมทางการขนส่ง การขนถ่ายสินค้ามายาวนาน โดยทางรถไฟ รถยนต์ และการขนส่งสินค้าเกษตรทางน้ำเพื่อเข้าสู่ตลาดกรุงเทพฯ รวมทั้งมีความได้เปรียบทางด้านทำเลที่ตั้งประกอบกับโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดมีการพัฒนา การเกษตรในทุกด้าน จึงก่อให้เกิดการลงทุนอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการเกษตรได้อย่างดีและรวดเร็ว ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดกระจายไปสู่สาขาต่าง ๆ และมีความมั่นคงจนกลายเป็น

ศูนย์กลางทางพาณิชยกรรมขนาดใหญ่ ทั้งนี้ ในปี 2551 มีผู้ประกอบการธุรกิจซึ่งจดทะเบียนบริษัท จำนวน 308 แห่ง ห้างหุ้นส่วนจำกัด 180 แห่ง

การบริการ จังหวัดนครปฐม มีสถานบริการประเภทสถานที่พักแรม และโรงแรม จำนวน 29 แห่ง จำนวนห้องพัก 1,868 ห้อง

การท่องเที่ยว จังหวัดนครปฐม จัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว และสืบสานวัฒนธรรม ประเพณีของไทยอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด ซึ่งจะทำให้ภาคการท่องเที่ยวมีการเจริญเติบโตมากขึ้นสถานที่สำคัญและสถานที่ท่องเที่ยวในจังหวัดนครปฐม ได้แก่ พระปฐมเจดีย์ พระราชวังสนามจันทร์ พุทธมณฑล พิชัยภัณฑ์ สถานแห่งชาติ พิชัยภัณฑ์หุ่นขี้ผึ้ง วัดไร่จิง ลานแสดงช้างและฟาร์มจระเข้สามพราน ตลาดน้ำดอนหวาย ฯลฯ

ข้อมูลด้านสังคม

ด้านการศึกษาจังหวัดนครปฐม ในปี 2551 จังหวัดนครปฐมมีสถานศึกษา จำนวน 167 แห่ง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนผู้สอน 3,221 คน จำนวนนักเรียน นิสิต นักศึกษา 74,373 คน และจำนวนห้องเรียน 2,475 ห้อง

ด้านการสาธารณสุข ในปี 2550 จังหวัดนครปฐมมีจำนวนสถานพยาบาลแผนปัจจุบันที่มีเตียงผู้ป่วยไว้ค้างคืนทั้งสิ้น 16 แห่ง มีจำนวน 1,607 เตียง ในจำนวนนี้เป็นสถานพยาบาลที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข 10 แห่ง จำนวน 1,042 เตียง สังกัดกระทรวงอื่น 2 แห่ง จำนวน 200 เตียง และเป็นสถานพยาบาลเอกชน 4 แห่ง จำนวน 365 เตียง นอกจากนี้ ยังมีสถานอนามัย จำนวน 133 แห่ง และคลินิกทุกประเภท จำนวน 326 แห่ง

บุคลากรทางสาธารณสุขที่สำคัญคือ แพทย์และพยาบาลนั้น มีจำนวนแพทย์ 276 คน คิดเป็นอัตราส่วนแพทย์ต่อประชากร เท่ากับ 1 : 2,940 ทันตแพทย์ จำนวน 49 คน เกษักร จำนวน 89 คน พยาบาล จำนวน 1,189 คน คิดเป็นอัตราส่วนพยาบาลต่อประชากร เท่ากับ 1 : 682 และผู้ช่วยพยาบาล จำนวน 268 คน

ด้านคมนาคม

จังหวัดนครปฐม มีถนนในความรับผิดชอบของหน่วยงาน 2 แห่ง ดังนี้

1. สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดนครปฐมโดยระหว่างปี 2546-2551 ได้มีการถ่ายโอนถนนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระยะทางรวม 664.082 กิโลเมตร

2. แขวงทางนครปฐมในปี 2550 แขวงทางนครปฐม มีถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบ ที่ขึ้นทะเบียนทางหลวงไว้ ระยะทางรวม 311.921 กิโลเมตร โดยแยกเป็นทางลาดยาง 235.671 กิโลเมตร คอนกรีต ทข. 12.876 กิโลเมตร คอนกรีต คสล. 65.489 กิโลเมตร และสะพาน 120 เมตร

แหล่งน้ำ

ระบบน้ำประปา

จังหวัดนครปฐมมีจำนวนหน่วยงานที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการประปา 2 แห่ง ดังนี้

1. ประปาในเขตเมือง ปี 2550 เป็นของเทศบาลนครนครปฐม ซึ่งจำหน่ายน้ำในเขตเทศบาล จำนวนประชากร 84,497 คน มีผู้ใช้น้ำ 25,708 ราย ปริมาณน้ำผลิต 27,599,653 ลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำจำหน่าย 10,296,021 ลูกบาศก์เมตร และอัตราน้ำสูญเสียร้อยละ 58.57

2. ประปาในเขตสามพราน ปี 2551 เป็นของการประปาส่วนภูมิภาค สำนักงานประปาสามพราน จำหน่ายน้ำประปาในเขตเทศบาลตำบลสามพราน เทศบาลตำบลนครชัยศรี เทศบาลตำบลอ้อมใหญ่ และเทศบาลตำบลดอนยายหอม บางส่วนของ อบต.บางกระพิก อบต.ยายชา อบต.ท่าข้าม อบต.บ้านใหม่ อบต.คลองใหม่ อบต.ไร่จึง อบต.ท่าตลาด อบต.บางเตย อบต.บางช้าง อบต.ทรงคะนอง อบต.หอมเกร็ด อบต.นครชัยศรี อบต.ท่าตำหนัก อบต.ท่ากระชับ อบต.บางแก้ว อบต.ขุนแก้ว อบต.บางกระเบา อบต.วัดแค อบต.สัมปทวน อบต.ศรีษะทอง อบต.ถนนขาด และ ศาลากลางจังหวัดนครปฐม มีพื้นที่บริการประมาณ 90 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนผู้ใช้น้ำ 32,525 ราย

แหล่งน้ำธรรมชาติ จังหวัดนครปฐมมีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญ คือ แม่น้ำท่าจีน (แม่น้ำนครชัยศรี) ไหลผ่านจังหวัดนครปฐมตั้งแต่อำเภอบางเลน สิ้นสุดเขตจังหวัดนครปฐมที่เขตอำเภอสามพราน เป็นแหล่งน้ำสายหลัก มีแม่น้ำหรือลำธาร คลอง 724 สาย สามารถใช้งานได้ในฤดูแล้ง 723 สาย มีหนอง บึง 24 แห่ง สามารถใช้งานได้ในฤดูแล้ง 23 แห่ง และอื่น ๆ 224 แห่ง ใช้งานได้ในฤดูแล้ง 224 แห่ง

ข้อมูลด้านการปกครอง

เขตการปกครอง จังหวัดนครปฐมแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ 106 ตำบล 930 หมู่บ้าน สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 15 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 97 แห่ง

การบริหารราชการ

จังหวัดนครปฐม แบ่งส่วนการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. หน่วยราชการบริการส่วนกลางในจังหวัด (ที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง) มีจำนวน 66 หน่วยงาน เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ 48 หน่วยงาน หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย 4 หน่วยงาน และหน่วยงานอิสระ 14 หน่วยงาน

2. หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด มีจำนวน 26 หน่วยงาน เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ 21 หน่วยงาน หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย 5 หน่วยงาน ระดับอำเภอ แบ่งเป็น 7 อำเภอ 106 ตำบล 930 หมู่บ้าน

3. หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 15 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 97 แห่ง

ข้อมูลการเมือง

การเลือกตั้งในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม ภายใต้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครปฐม ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนทำการรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐมที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล ได้ดังนี้

ทวีศักดิ์ ตั้งวัฒนธรรม (2540 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง ความต้องการโอนย้ายและลาออกของเจ้าพนักงานเรือนจำ : ศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำและทัณฑสถานในเขตกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ระดับความต้องการโอนย้ายและลาออกของเจ้าพนักงานเรือนจำในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้ง 7 แห่ง อยู่ในระดับสูง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับความต้องการโอนย้ายและลาออกของเจ้าพนักงานเรือนจำ พบว่า เจ้าพนักงานเรือนจำที่มี ระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความต้องการโอนย้ายและลาออกแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนเจ้าพนักงานเรือนจำที่มี อายุ ระดับตำแหน่ง ระยะเวลาในการทำงานแตกต่างกันมีความต้องการโอนย้ายและลาออกไม่แตกต่างกัน ปัจจัยด้านงาน ปัจจัยเกี่ยวกับประสบการณ์ในการทำงาน ปัจจัยความผูกพันต่อหน่วยงานและปัจจัยความพึงพอใจในงาน โดยทั่วไปมีความสัมพันธ์แบบเส้นตรงเชิงลบกับความต้องการโอนย้ายและลาออกของเจ้าพนักงานเรือนจำ จากการวิเคราะห์ถดถอยแบบพหุ พบว่า มีตัวทำนาย 5 ตัวที่สามารถใช้ทำนายความต้องการโอนย้ายและลาออกของเจ้าพนักงานเรือนจำได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยสามารถเรียงลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อยของตัวทำนายทั้ง 5 ตัว ดังนี้ ความพึงพอใจในงานโดยทั่วไป ความผูกพันต่อหน่วยงาน การช่วยเหลือและสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา ความชัดเจนในการ

ติดต่อสื่อสาร ความมีอิสระในการทำงาน ตัวทำนยทั้ง 5 ตัวนี้ สามารถร่วมกันอธิบายความแปรผันของความต้องการโอนย้ายและลาออกของเจ้าพนักงานเรือนจำได้ร้อยละ 38

นริศร์ ชูจินดา (2545 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยการบริหารงานกำลังพลที่ส่งผลต่อการตัดสินใจขอย้ายออกนอกสังกัดของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและพลตำรวจ สังกัดกองกำกับการสนับสนุนทางอากาศตำรวจตระเวนชายแดน ผลการวิจัยพบว่า จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารงานกำลังพล ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และด้านสุขอนามัย กับการตัดสินใจขอย้ายออกนอกสังกัดของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและพลตำรวจ สังกัดกองกำกับการสนับสนุนทางอากาศตำรวจตระเวนชายแดน พบว่า ปัจจัยการบริหารงานกำลังพลด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติงานไม่พบความสัมพันธ์กับการตัดสินใจขอย้ายออกนอกสังกัด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด แต่เมื่อได้ทำการศึกษาในรายละเอียดแต่ละประเด็น พบว่า ประเด็นลักษณะงานที่ทำ คือความรู้สึกรู้สึกที่มีต่องานที่ปฏิบัติอยู่ ความยากง่าย ความท้าทาย ความน่าเบื่อหน่ายและความสามารถที่จะปฏิบัติให้สำเร็จ และประเด็นความรับผิดชอบ คือความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบและมีอำนาจในการรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ ไม่มีการตรวจหรือควบคุมอย่างใกล้ชิด มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจขอย้ายออกนอกสังกัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนปัจจัยการบริหารงานกำลังพลด้านสุขอนามัย พบว่า มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจขอย้ายออกนอกสังกัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อได้ทำการศึกษาในรายละเอียดแต่ละประเด็น พบว่ามีปัจจัยย่อย 8 ประเด็นใน 11 ประเด็น มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจขอย้ายออกนอกสังกัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือประเด็นความเป็นอยู่ส่วนตัว ประเด็นความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ประเด็นความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ประเด็นนโยบายและการบริหาร ประเด็นการปกครองการบังคับบัญชา ประเด็นสถานะของอาชีพ ประเด็นโอกาสได้รับความก้าวหน้าในอนาคต และประเด็นความมั่นคงในงานการศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลของปัจจัยการบริหารงานกำลังพลที่ส่งผลต่อการตัดสินใจขอย้ายออกนอกสังกัดของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและพลตำรวจ พบว่าปัจจัยด้านสุขอนามัยเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขอย้ายออกนอกสังกัดของข้าราชการตำรวจ ชั้นประทวนและพลตำรวจอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเพียงปัจจัยเดียว และเมื่อทำการศึกษาในประเด็นย่อยของทั้ง 2 ปัจจัย พบว่า มีประเด็นย่อยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขอย้ายออกนอกสังกัดของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและพลตำรวจ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จำนวน 4 ประเด็นย่อย ได้แก่ ประเด็นความเป็นอยู่ส่วนตัว ซึ่งหมายถึง สถานการณ์หรือลักษณะบางประการของงานที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ส่วนตัว ทำให้บุคคลมีความรู้สึกอย่างไรอย่างหนึ่งต่องานของเขา เป็นประเด็นที่มีอิทธิพลสูงสุด โดยพบนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.000 ลำดับรองลงไป ได้แก่ ประเด็นลักษณะงานที่ทำ หมายถึง ความรู้สึกที่มีต่องานที่ปฏิบัติอยู่ ความยากง่าย ความท้าทาย ความน่าเบื่อหน่ายและความสามารถที่จะปฏิบัติให้สำเร็จได้ พบอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 ประเด็น ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา หมายถึง

การพบปะสนทนา และปฏิสัมพันธ์ในการทำงาน ที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน พบอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.009 และประเด็น ความรับผิดชอบ ซึ่งหมายถึง ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบและมีอำนาจในการรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ ไม่มีการตรวจหรือควบคุมอย่างใกล้ชิดพบอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.024

สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2546 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษา เรื่อง ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งการวิเคราะห์เป็นสามส่วน คือ 1) โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จากการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ชั้น โดยกำหนดคณะกรรมการในระดับชาติ 2 ชั้น คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) ประเภทต่าง ๆ และมีคณะกรรมการในระดับจังหวัดแยกเป็นต่างหากอีกหนึ่งชั้น ทำให้เกิดปัญหาความไร้เอกภาพในโครงสร้างองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ โดยได้เสนอแนวทางแก้ไขโดยกำหนดให้ชัดเจนว่า

1. องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนั้นควรมีเพียงองค์กรเดียว หากจะมีองค์กรอื่น ๆ เกิดขึ้นก็ให้เป็นไปโดยผลจากการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว ทั้งในด้านการจัดตั้ง การกำหนดองค์ประกอบและขอบข่ายอำนาจหน้าที่ โดยให้ถือว่าองค์กรอื่น ๆ มีฐานะเป็นเพียงคณะกรรมการของคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลที่มีเอกภาพนี้ทั้งสิ้น

2. กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการโอนย้าย พบว่ามีปัญหา คือ การโอนย้ายเป็นไปด้วยความยากลำบากหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร และยังพนักงานมีความขัดแย้งกับผู้บริหารแล้ว การขอโอนย้ายยังไม่สามารถทำได้เลย โดยเสนอแนวทางแก้ไข คือ การโอนย้ายในกรณีที่เป็นแบบปกติควรคงวิธีการปฏิบัติไปตามแบบเดิม ส่วนการโอนย้ายในกรณีที่เป็นปัญหา เช่น ไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหาร ควรให้คณะกรรมการแห่งชาติมีอำนาจเข้ามาแก้ไข

3. ทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ ประการแรก ทิศทางของโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เสนอให้มีคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว

ประการที่สอง ทิศทางของโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรมีทิศทางต่าง ๆ ดังนี้ 1) ในระยะยาวอาจมีการพิจารณา รวม อบต. ที่มีขนาดเล็กเข้าด้วยกัน และยกฐานะเป็นเทศบาล 2) ควรมีการพิจารณาให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นแบบ

เดียวกันหมด ใช้โครงสร้างการบริหารงานบุคคลแบบเดียวกันหมด 3) ในระยะยาว การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรจะมีบัญชีโครงสร้างเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นของตนเอง แยกออกจากบัญชีเงินเดือนของ ก.พ. หรือข้าราชการพลเรือน เพราะมีความแตกต่างในด้านโครงสร้าง หน้าที่และธรรมชาติของลักษณะที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป 4) ในการกำหนดโครงสร้างเงินเดือนพื้นฐาน ค่าจ้างตามทักษะ ค่าจ้างตามผลงาน รวมทั้งประโยชน์ตอบแทนอื่นของพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามโครงสร้างบัญชีใหม่ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น ควรมีทิศทางที่กำหนดให้มากกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพราะต้องการให้เป็นโครงสร้างเงินเดือนที่สามารถจูงใจให้บุคลากรที่มีความสามารถมาทำงานกับท้องถิ่นให้มากที่สุด 5) การสรรหาและคัดเลือก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีศูนย์การตรวจสอบของจังหวัดเพียงแห่งเดียว และอาจให้ใช้บัญชีได้ทั่วประเทศ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการแห่งชาติ 6) การสรรหา ควรใช้วิธีการแบบ Outsourcing โดยอาจจะจ้างสถาบันการศึกษาตรวจสอบให้ 7) การคัดเลือกพนักงานที่อยู่ในระดับบริหาร ควรจะให้คณะกรรมการแห่งชาติเข้ามามีส่วนร่วมหรือควบคุมการคัดเลือกด้วย 8) การโอนย้ายในกรณีที่เป็นปัญหา เช่น ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้บริหาร ควรให้คณะกรรมการแห่งชาติมีอำนาจเข้ามาแก้ไขปัญหา 9) ในระยะยาวควรมีศูนย์ประสาน รับเรื่องราว และดำเนินการโอนย้ายพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั้งภายในจังหวัดและข้ามจังหวัด โดยให้มีการร้องขอจากพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยปีละ 1 – 2 ครั้ง 10) ในด้านการประเมินผล ควรจะมีการกำหนดกระบวนการประเมินผลให้เป็นไปตามการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งประเมินให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ของการพัฒนาท้องถิ่นด้วย 11) การอุทธรณ์และร้องทุกข์ ควรให้คณะกรรมการแห่งชาติมีอำนาจเป็นผู้พิจารณาตัดสินการอุทธรณ์ของพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น 12) การพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่นในอนาคตต้องยึดหลักของการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเพื่อสนองตอบต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาของส่วนท้องถิ่นและส่วนจังหวัดในเชิงบูรณาการ 13) การพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้สองแนวทาง คือ หนึ่ง จัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาของจังหวัดขึ้นมา และสอง อาจใช้วิธีการแบบ Outsourcing 14) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในอนาคตควรจะใช้แนวทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในเชิงกลยุทธ์เข้ามาปรับใช้ โดยการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ของการพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแบ่งผลการวิจัยออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. กรอบแนวคิดเรื่องระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน สามารถสรุปจัดแบ่งระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ได้เป็น 3 รูปแบบกว้าง ๆ คือ 1) ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยรูปแบบนี้ถือว่า อำนาจในการจัดการด้านบุคลากรทั้งกระบวนการเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการกันเอง 2) ระบบ

พนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ ระบบนี้ถือว่าพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งถือเป็นกำลังพลในภาครัฐที่ถูกจัดรวมเข้าอยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกัน โดยอำนาจทางการบริหารด้านบุคลากรจะถูกกำหนดกรอบโดยคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคลในระดับชาติ 3) ระบบผสมผสาน จะเป็น การผสมผสานระหว่างสองรูปแบบแรก กล่าวคือ อำนาจทางการบริหารงานบุคคลจะถูกใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งกับองค์กรส่วนกลางในระดับชาติ โดยจะถือว่าบุคลากรในภาคท้องถิ่นเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการกันเอง แต่ข้อกำหนดทางการบริหารต่าง ๆ จะถูกวางกรอบโดยอาศัยระบบคณะกรรมการ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นภายใต้ระบบพหุภาคี หรือโดยองค์กรกลางที่เป็นองค์กรของรัฐที่มีอิสระจากรัฐบาลส่วนกลาง และบางประเทศดำเนินการโดยองค์กรมหาชน

2. สภาพปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่าประสบปัญหา ได้แก่ 1) การขาดความเป็นเอกภาพขององค์กรบริหารส่วนบุคคล 2) การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาเช่น การขาดความเป็นกลาง ไม่มีผู้ใดกล้าเสนอความคิดเห็นขัดแย้งกับผู้ว่าราชการ 3) ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการในองค์กรการบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการ ก.ธ. ไม่มีตัวแทนพนักงานส่วนท้องถิ่น และในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากการกำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ทำให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว และพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้น ไม่มีความรู้เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารงานบุคคล ทำให้เกิดผลเสียต่อข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น 4) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสำนักงาน ก.ธ. จากการกำหนดให้สำนักงาน ก.ธ. สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และมีการกำหนดให้คณะกรรมการโดยตำแหน่งบางส่วนมาจากกระทรวงมหาดไทย ทำให้การบริหารงานและการตัดสินใจถูกครอบงำโดยกระทรวงมหาดไทย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง

3. สภาพปัญหากระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในส่วนของกระบวนการโอนย้าย พบว่ามีจุดอ่อนและสภาพปัญหา ดังนี้ 1) ขาดความคล่องตัวในการโอนย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระบบการโอนย้ายข้าราชการ/พนักงานในปัจจุบัน ต้องได้รับความยินยอมทั้งจากตัวข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นเสียก่อน หรือที่เรียกว่า หลักความสมัครใจ จากนั้นต้องได้รับการยินยอมของผู้บริหาร อปท. ทั้งสองฝ่าย หรือที่เรียกว่า หลักความยินยอม นอกจากนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดอีก จึงทำให้การโอนย้ายล่าช้าและไม่คล่องตัว 2) ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ถูกกลั่นแกล้งจากผู้บริหาร อปท. โดยการไม่ยินยอมให้โอนย้าย ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นของตน ส่งผลให้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เติบโต 3) ในบางกรณี ผู้บริหาร อปท. ต้องการโอนย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น

แต่ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สมัครใจ 4) จากกรณีข้างต้น ส่งผลให้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นขาดความก้าวหน้าและทำงานไม่เต็มประสิทธิภาพ ในขณะที่ผู้บริหาร อปท. ก็ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่ 5) เกิดปัญหาในทางเทคนิคต่าง ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการโอนบุคลากรที่ไม่มีคุณภาพไป แต่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับ ในทางกลับกันบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการบุคลากรที่มีความสามารถ แต่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดโอนให้ รวมถึงบุคลากรก็ไม่ต้องการโอนย้ายไปเช่นกัน หรือในบางกรณีคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความเห็นชอบเป็นต้น

4. ทิศทางการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 3 ประการ อันประกอบด้วย 1) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 2) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับทิศทางของการกระจายอำนาจ และเป็นการส่งเสริมระบบคุณธรรมภายในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง 3) ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องมีประสิทธิภาพ อีกทั้งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการพัฒนาให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพ โดยได้เสนอแนะในส่วนขององค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับชาตินั้น ควรแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และคณะอนุกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (อนุฯ ก.จังหวัด) และสำนักงาน ก.ถ. ควรเป็นหน่วยงานอิสระที่เป็นนิติบุคคล บริหารงานอิสระภายใต้ระบบคณะกรรมการซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคลากรในสำนักงานมีสถานะเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ที่สังกัดกับ สำนักงาน ก.ถ. โดยตรง และหัวหน้าสำนักงาน ก.ถ. ควรใช้การว่าจ้างมือทำงาน ซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านการบริหารงานบุคคล และระบบการปกครองท้องถิ่นมาทำงาน และงบประมาณควรมาจากงบประมาณจำนวน 0.2 เปอร์เซ็นต์ จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในแต่ละปี และในส่วนการโอนย้าย เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าและไม่สะดวกในการโอนย้ายบุคลากรส่วนท้องถิ่น ได้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) ยึดหลักความสมัครใจของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น 2) หากข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นสามารถตกลงกันได้ และผู้บริหาร อปท. ยินยอม ให้ผู้บริหาร อปท. ออกคำสั่งโอนย้ายกันได้เลย ไม่ต้องรับการพิจารณาจาก ก.จังหวัด 3) หากกรณีที่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แห่งสามารถตกลงกันได้ แต่ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่ยินยอม กรณีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทั้งคู่และอยู่ภายในจังหวัดเดียวกัน ให้คณะอนุฯ ก.จังหวัดพิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็น และลงมติออกคำสั่งโอนย้าย กรณีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งคู่ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกับใหญ่ หรือข้ามระหว่างจังหวัด ให้ ก.ถ. เป็นผู้พิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็น และลงมติออกคำสั่งโอนย้าย

4) หากกรณีที่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหาที่ต้องการโอนย้ายเพื่อสับเปลี่ยนตำแหน่งได้ ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) หรือ อนุฯ ก.จังหวัด แล้วแต่กรณี เรียบมูลการดังกล่าวมาประจำที่สำนักงานบริหารงานบุคคลประจำจังหวัด แล้วให้รับดำเนินการเพื่อหาตำแหน่งว่างเพื่อสับเปลี่ยนโดยพลัน 5) หากเกิดกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่ง และไม่สามารถตกลงกันเพื่อย้ายได้ ให้ ก.ถ. ลงมติเพื่อออกคำสั่งโอนย้าย ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และให้อนุฯ ก.จังหวัด ลงมติเพื่อออกคำสั่งโอนย้าย กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

ศักรินทร์ ทุมเสน (2547 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการโอนย้ายของนักปกครองไปสังกัดหน่วยงานอื่น ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนมากเห็นว่าภารกิจของกรมการปกครองในปัจจุบันมีความเหมาะสมปานกลางทุกด้าน กรมการปกครองและหน่วยงานใหม่มีการจูงใจและการเกื้อหนุนปานกลางแทบทุกด้าน ยกเว้นด้านลักษณะงาน ซึ่งหน่วยงานใหม่มีแรงจูงใจสูงกว่า ผลการทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปร พบว่า อายุ สถานภาพสมรส รายได้ ตำแหน่งหลังโอนย้าย ระดับตำแหน่งก่อนและหลังการโอนย้าย ประสบการณ์หรือระยะเวลาที่ทำงานก่อนและหลังการโอนย้าย หน่วยงานที่สังกัดก่อนและหลังการโอนย้าย จังหวัดที่ปฏิบัติราชการก่อนและหลังการโอนย้าย มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการกิจขององค์กร ในขณะที่ อายุ การศึกษา ตำแหน่งก่อนและหลังการโอนย้าย ระดับตำแหน่งก่อนและหลังการโอนย้าย ประสบการณ์หรือระยะเวลาที่ทำงานก่อนและหลังการโอนย้าย หน่วยงานที่สังกัดก่อนและหลังการโอนย้าย จังหวัดที่ปฏิบัติราชการก่อนและหลังการโอนย้าย มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการจูงใจและการเกื้อหนุนขององค์กร นอกจากนี้ยังพบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการกิจมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการจูงใจและการเกื้อหนุนของกรมการปกครองและหน่วยงานใหม่

อนุชา สุนสวัสดิกุล (2547 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น : ศึกษาจากคดีปกครองในศาลปกครอง ผลการศึกษาได้นำเสนอปัญหา 3 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการบริหารงานบุคคล และปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่สอง เหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกิดจาก 4 สาเหตุใหญ่ คือ เหตุจากผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เหตุที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ชัดเจน ติความได้เป็นหลายนัย เหตุที่เกิดจากระบบการบริหารงานบุคคลที่ยังมีข้อบกพร่อง และเหตุที่เกิดจากผู้ฟ้องคดีเองที่กระทำไม่ถูกต้องจริง หรือเข้าใจผิดคิดว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ซึ่งมีจำนวนมากที่มีได้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และส่วนที่สาม ปัญหาการดำเนินคดีในศาลปกครอง โดยได้เสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและการดำเนินคดีในศาลปกครอง สรุปได้ดังนี้ 1) ข้อเสนอแนะในส่วนของกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ หรือเงื่อนไขในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงระยะเวลาในการแจ้งให้หน่วยปฏิบัติในลำดับชั้นต่าง ๆ ทราบและนำไปปฏิบัติได้จริง และควรกำหนดแนวปฏิบัติในช่วงเปลี่ยนผ่านด้วย แนวทางการใช้อำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย บุคลากรของท้องถิ่นส่วนที่ถูกกระทบสิทธิหรือหน้าที่ที่ควรจะต้องทราบสิทธิและหน้าที่ และวิธีการปกป้องสิทธิและหน้าที่ของตน และประการสุดท้ายแนวทางการใช้อำนาจของคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่ม 2) ควรเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองให้กับบุคลากรส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการใช้อำนาจของตนเองเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง 3) ควรได้มีการเผยแพร่แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้กับบุคลากรของส่วนท้องถิ่นเพื่อลดข้อบกพร่อง และให้การกระทำเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักการบริหารราชการที่ดี

ธนโชติ ชนะศรี (2547 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความต้องการขอโอนย้ายของพนักงานสอบสวนกองบัญชาการตำรวจนครบาล ผลการวิจัยพบว่า พนักงานสอบสวนร้อยละ 59.8 คิดจะโอนย้าย โดยส่วนใหญ่ต้องการโอนย้ายระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ แต่ยังคงอยู่ในสายงานสอบสวน ร้อยละ 37.07 เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการโอนย้าย พบว่า เหตุผลแรกคือโอนย้ายเพื่อต้องการรายได้ ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ดีกว่าเดิม ส่วนคุณภาพชีวิตในการทำงานโดยรวมมีค่าเฉลี่ยในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาองค์ประกอบคุณภาพชีวิตการทำงานทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ สภาพแวดล้อมการทำงาน การพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากร ความก้าวหน้าและมั่นคงในอาชีพ ความสมดุลระหว่างวิถีชีวิตกับการทำงาน การได้รับการยอมรับจากสังคม พบว่า ค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ กับความสมดุลระหว่างวิถีชีวิตกับการทำงาน มีค่าเฉลี่ยในระดับต่ำ ส่วนองค์ประกอบอื่นๆอยู่ในระดับปานกลาง ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า ปริมาณงาน คุณภาพชีวิตในการทำงานโดยรวม คุณภาพชีวิตในการทำงานด้านค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ ด้านความก้าวหน้าและมั่นคงในอาชีพ ด้านการได้รับการยอมรับจากสังคมมีความสัมพันธ์กับความต้องการขอโอนย้าย

ทศสุนีย์ โดมิ (2550 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง ทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี ผลการวิจัยพบว่า ทักษะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้

หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ในแต่ละด้าน พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ในแต่ละด้าน จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี เพศ และระดับการศึกษาที่ต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ ไม่แตกต่างกัน ส่วนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อาชีพ อาชีพ และรายได้ ที่แตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลควรตรากฎหมาย ข้อบังคับของตำบลให้ทันสมัยเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของชุมชน และควรจัดให้มีการอบรมด้านกฎหมายให้แก่พนักงานและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความรู้มากขึ้น หลักคุณธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้ชัดเจน หลักความโปร่งใส องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นจริงและสามารถตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดให้มีเวทีประชาคมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง หลักความรับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลควรตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ และควรเอาใจใส่ต่อปัญหาชุมชน มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ หลักความคุ้มค่า องค์การบริหารส่วนตำบลควรยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารงาน โดยดำเนินการโครงการที่เกิดประโยชน์

อภิชาติ โชติชัชวาลกุล (2550 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาเขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัยพบว่า ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับมาก ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตาม ตำแหน่ง เพศ อายุ การศึกษา และระยะเวลาในการทำงาน ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

มุกดา ต่ายเขียว (2551 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการโอนและการลาออกของข้าราชการกรมสรรพากร ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการโอนและการลาออกของข้าราชการกรมสรรพากร ได้แก่ ลักษณะงานในความรับผิดชอบ ค่าตอบแทนและผลประโยชน์เกื้อกูล ความต้องการกลับภูมิลำเนา การประเมินผลงาน ระบบการบริหารงาน สภาพการปฏิบัติงาน ความก้าวหน้าจากการปฏิบัติงาน และภาพลักษณ์และชื่อเสียงขององค์กร ตามลำดับ ปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดจากภายนอกหน่วยงานที่ทำให้ข้าราชการกรมสรรพากรโอนและลาออกจากกรมสรรพากร ได้แก่ สภาพ

การปฏิบัติงาน ลักษณะงานในความรับผิดชอบ ความต้องการกลับภูมิลำเนาระบบการบริหารงาน การประเมินผลงาน ค่าตอบแทนและผลประโยชน์เกี่ยวเนื่อง ความก้าวหน้าจากการปฏิบัติงาน และ ภาพลักษณ์และชื่อเสียงขององค์กรตามลำดับ แนวทางและวิธีการการธำรงรักษามูลค่าของ กรมสรรพากรที่มีความรู้ความสามารถได้แก่ การปรับปรุงด้านการประเมินผลงาน ด้านสวัสดิการหรือ ผลประโยชน์ การจัดกิจกรรมพิเศษเพื่อให้เกิดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน การปรับปรุงระบบงาน สนับสนุนให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ และรับผิดชอบร่วมกัน ผู้บริหารควรยึดมั่นใน ความซื่อสัตย์สุจริตในการทำงานอย่างแท้จริงโดยไม่เป็นเครื่องมือแก่นักการเมือง

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการทำภาคินพนธ์ในครั้งนี้ ผู้เขียนใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มาทำการศึกษา

หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผลมาจากการประชุม ประจำปี ระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (พ.ศ. 2542) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการได้แก่ (กัลยา เนติประวดี, 2544 : 11 - 13)

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายถูกต้อง เป็นธรรม การกำหนดกฎกติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงาน หรือเข้าประชุมให้ตรงเวลา การให้บริการประชาชนให้เสมอกัน รวมถึงข้อตกลงในการสับเปลี่ยน หน้าที่กันในเรื่ององค์กร

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

ในระดับองค์กร หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพให้ ความยุติธรรมกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของ ประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการคือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน ต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

ในระดับองค์กร หมายถึง ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้และภายในองค์กรต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติหรืออื่นๆ

ในระดับองค์กร หมายถึง การวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับ เรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกัน ภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ในระดับองค์กร หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ในระดับองค์กร หมายถึง ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ ภาครัฐกิจ เอกชน หรือภาคประชาชนทำได้ และมีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป เลือกนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ในด้านของตัวแปรที่ศึกษา สรุปจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า จากงานวิจัยของทวิศักดิ์ ตั้งวัฒนธรรม (2540 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง ความต้องการโอนย้ายและลาออกของเจ้าพนักงานเรือนจำ : ศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำและทัณฑสถานในเขตกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า เจ้าพนักงานเรือนจำที่มี ระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความต้องการ โอนย้ายและลาออกแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ทางสถิติ งานวิจัยของ ศักรินทร์ ทุมเสน (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการโอนย้ายของนักปกครองไปสังกัดหน่วยงานอื่น ผลการวิจัยพบว่า ผลการทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปร พบว่า อายุ สถานภาพสมรส รายได้ ตำแหน่งหลังโอนย้าย ระดับตำแหน่งก่อนและหลังการโอนย้าย ประสบการณ์หรือระยะเวลาที่ทำงานก่อนและหลังการโอนย้าย หน่วยงานที่สังกัดก่อนและหลังการโอนย้าย จังหวัดที่ปฏิบัติราชการก่อนและหลังการโอนย้าย มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง และงานวิจัยของ ทศสุนิย์ โดมิ (2550 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง ทศนะของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุดรดิตถ์ ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี อายุอาชีพ และรายได้ ที่แตกต่างกัน มีทัศนคติต่อการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดอุดรดิตถ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ผู้เขียนจึงได้กำหนดตัวแปรต้นในการวิจัยครั้งนี้ คือ ปัจจัยส่วนบุคคลของพนักงานส่วนตำบลได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา ภูมิลำเนา ระดับตำแหน่ง อายุราชการ ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล และความต้องการโอน