

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายหัวหน้างาน หรือผู้บริหารเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นกับองค์กรทุกแห่ง ไม่เว้นแม้แต่องค์กรในภาคราชการ โดยเหตุผลหลักของการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายคือ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบริหาร การหมุนเวียนการทำงานในองค์กร หรือแม้แต่เป็นการลงโทษผู้กระทำผิด และการปรับตัวบุคคลให้สอดคล้องกับผู้บริหารระดับสูงในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง เป็นต้น แต่ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม การบริหารงานภายในองค์กรย่อมต้องมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างแน่นอน เนื่องจากสมดุลแห่งอำนาจในการบริหารองค์กรเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การโยกย้ายผู้บังคับบัญชาาระดับต่างๆ นั้นย่อมต้องมีผู้เสียอำนาจ และผู้ได้รับอำนาจเพิ่มมากขึ้น อีกทั้ง การที่ใครจะได้รับการตำแหน่งใดนั้น มิได้พิจารณาแต่เพียงความสามารถประการเดียว แต่คำว่า “ความเหมาะสม” นั้นเป็นช่องทางที่เปิดกว้างสำหรับการดำเนินการทางการเมืองภายในองค์กร

ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าว ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการโยกย้าย เปลี่ยนแปลงจนกระทั่งผู้บังคับบัญชาคนใหม่เข้ามาปฏิบัติราชการ จนข้าราชการสามารถปรับตัวเข้ากับผู้บังคับบัญชาใหม่ได้นั้นอาจกินเวลามากหรือน้อยแตกต่างกันไป แต่ไม่ว่าจะใช้เวลาเท่าใด สิ่งที่เกิดขึ้นกับองค์กรในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านนี้คือความไม่ปกติ หรือความไม่สมดุลในองค์กร ข้าราชการมิได้ปฏิบัติงานดังเช่นที่เคยเป็นมา ซึ่งน่าเชื่อได้ว่าจะมีผลต่อพฤติกรรมการทำงานในช่วงเวลานั้น อันจะส่งผลต่อผลการดำเนินงานของหน่วยงานด้วย เพราะพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการนั้นมีความสัมพันธ์ หรือได้รับอิทธิพลอย่างมากจากรูปแบบพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บังคับบัญชา (ทวีศักดิ์ กวยะปาณิก, 2547, บทคัดย่อ) แนวทางการทำงาน (Fleishman and Harris, 1962 อ้างถึงใน สิทธิโชค วรรณสุนดีกุล, 2546, น. 265 – 266) ภาวะผู้นำ การจูงใจของผู้บังคับบัญชา (ภวภัทร ภัทรหิรัญกนก, 2548, บทคัดย่อ) รวมถึงการสนับสนุนของผู้บังคับบัญชา (ศรัณยู หมั่นทรัพย์, 2539, บทคัดย่อ) เป็นต้น

ดังนั้น ในการโยกย้าย เปลี่ยนแปลงผู้บังคับบัญชาจำเป็นต้องคำนึงถึงพฤติกรรมการทำงานที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านดังกล่าวว่าจะมีความเปลี่ยนแปลงไป จนถึงขั้นเป็นไปในลักษณะที่เป็นการลดประสิทธิภาพในการทำงานลงหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงมุ่งที่จะตอบคำถามในแง่พฤติกรรมกรรมการทำงานของข้าราชการ เพื่อให้ทราบถึงสภาวะที่ไม่สมดุลของ

ระบบอันเนื่องมาจากปัจจัยทางด้านการเมืองในองค์กร และพยายามหาแนวทางในการลดสภาวะ เช่นนั้นให้น้อยที่สุด เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

เพื่อให้การศึกษานี้ สะท้อนพฤติกรรมองค์กรที่เป็นจริงของระบบราชการไทยผู้วิจัยจึง ได้เลือกเอากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีศึกษา สาเหตุสำคัญที่ผู้ศึกษาได้เลือกเอา กระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีศึกษานั้น ก็เพราะว่า ตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา การแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ในระดับปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการ จังหวัด ฯลฯ ในแต่ละครั้งมักเป็นที่ตั้งข้อสังเกตว่ามีประเด็นทางด้านการเมืองที่เชื่อมโยงอยู่กับ สถาบันการศึกษาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ โดยข้าราชการระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งที่สำคัญนั้น มักจะจะเป็นข้าราชการที่สำเร็จการศึกษาจาก 2 สถาบันการศึกษาที่สำคัญ นั่นคือ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือที่รู้จักกันในนาม “สิงห์ดำ” และ “สิงห์แดง”

สื่อมวลชนมักตั้งข้อสังเกตว่าหากผู้บริหารระดับสูง (รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง) จบ การศึกษาจากสถาบันใด ก็มีแนวโน้มว่าข้าราชการระดับสูงตำแหน่งอื่นๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งสำคัญ มักจะเป็นข้าราชการที่สำเร็จการศึกษามาจากสถาบันเดียวกันนั้น (มติชนสุด สัปดาห์, 2 – 8 กันยายน 2548, น. 8)

นอกจากนั้น ยังมีงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ที่ได้เสนอว่าใน บรรดาข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี กรมการปกครอง รวมไปถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น มีการแข่งขันและแบ่งฝักฝ่ายกันอย่าง ค่อนข้างชัดเจน ระหว่างข้าราชการที่สำเร็จการศึกษาจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเท่าที่ผ่านมาในอดีตข้าราชการระดับสูงที่สำเร็จ การศึกษาจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดูเหมือนจะสามารถดำรงตำแหน่งที่ สำคัญภายในกระทรวงได้เป็นจำนวนมากกว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากคณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะมีความเชื่อในเรื่องระบบอาวุโส มีวัฒนธรรมในการดูแลรู่ นื่อง รวมไปถึงโครงสร้างของสมาคมศิษย์เก่าที่เข้มแข็งกว่าผู้ที่จบการศึกษาจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (Supasawad Chardahawarn, 2004, pp. 141-142)

จากลักษณะขององค์กรที่มีสภาพของการแข่งขันระหว่างสถาบันที่ชัดเจนเช่นนี้เอง ที่ ทำให้การเปลี่ยนแปลงผู้บังคับบัญชาภายในหน่วยงานย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานใน ระดับรองๆ ลงไปบ้างไม่มากก็น้อย

ส่วนการที่ผู้วิจัยได้เลือกเอากรมการปกครองมาเป็นกรณีศึกษา ก็เพราะว่า กรมการ ปกครองเป็นกรมขนาดใหญ่ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 กรมการปกครองมีงบประมาณสูงถึง

22,172,201,500 บาท และมีบุคลากรเป็นจำนวนมากถึง 16,257 คน (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, น. 405, 415) นอกจากนี้กรมการปกครองยังเป็นกรมที่รับผิดชอบภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมบังคับบัญชาการบริหารราชการในระดับอำเภอทั่วประเทศ ประการสำคัญ โดยพัฒนาการของกระทรวงมหาดไทยแล้วนั้น กรมการปกครองถือได้ว่าเป็นกรมที่มีความสำคัญมากที่สุดกรมหนึ่ง เพราะส่วนราชการอื่นอีกหลายหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทย ก็เป็นส่วนราชการที่แยกออกไปจากโครงสร้างของกรมการปกครอง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนั้นวัฒนธรรม รวมถึงพฤติกรรมของบุคลากรภายในกรมการปกครองก็น่าจะถือเป็นตัวแทนพฤติกรรมของกระทรวงมหาดไทยได้ดีพอสมควร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการในช่วงเวลาการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา
2. เพื่อศึกษาตัวแปรทางจิตวิทยาบางประการที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการในช่วงเวลาการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา ตามแนวทางของทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (theory of planned behavior; TpB)

สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานที่ 1 ข้าราชการที่มีปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกัน มีพฤติกรรมการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชาแตกต่างกัน

1.1 ข้าราชการที่เพศต่างกันมีพฤติกรรมการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชาแตกต่างกัน

1.2 ข้าราชการที่อายุต่างกันมีพฤติกรรมการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชาแตกต่างกัน

1.3 ข้าราชการที่ระดับการศึกษาต่างกันมีพฤติกรรมการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชาแตกต่างกัน

1.4 ข้าราชการที่จบปริญญาตรีจากสถาบันการศึกษาต่างกันมีพฤติกรรมการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชาแตกต่างกัน

1.5 ข้าราชการที่อายุงานต่างกันมีพฤติกรรมการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชาแตกต่างกัน

1.6 ข้าราชการที่ตำแหน่งงานต่างกันมีพฤติกรรมการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชาแตกต่างกัน

สมมติฐานที่ 2 ทักษะคติต่อการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชามีความสัมพันธ์ทางบวกกับเจตนาในการกระทำ

สมมติฐานที่ 3 บรรทัดฐานของกลุ่มอ้างอิงมีความสัมพันธ์ทางบวกกับเจตนาในการกระทำ

สมมติฐานที่ 4 การรับรู้การควบคุมพฤติกรรมมีความสัมพันธ์ทางบวกกับเจตนาในการกระทำ

สมมติฐานที่ 5 เจตนาในการกระทำของข้าราชการมีความสัมพันธ์ทางบวกกับพฤติกรรมการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา

สมมติฐานที่ 6 การรับรู้การควบคุมพฤติกรรมมีความสัมพันธ์ทางบวกกับพฤติกรรมการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาถึงพฤติกรรมของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานระดับสำนัก / กอง ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เฉพาะที่ปฏิบัติงานในส่วนกลาง ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บังคับบัญชาในระดับอธิบดี โดยเก็บข้อมูลในระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. 2552

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ระดับสำนัก / กอง เฉพาะที่ปฏิบัติงานในส่วนกลาง โดยเลือกเฉพาะสำนักที่ปฏิบัติงานที่เป็นภารกิจหลักของกรมการปกครอง จำนวน 5 สำนัก ได้แก่

1. สำนักบริหารการทะเบียน มีข้าราชการจำนวน 783 คน
2. สำนักบริหารการปกครองท้องที่ มีข้าราชการจำนวน 113 คน
3. สำนักกิจการความมั่นคงภายใน มีข้าราชการจำนวน 201 คน

4. สำนักสอบสวนและนิติการ มีข้าราชการจำนวน 208 คน
5. สำนักอำนวยการกองอาสารักษาดินแดน มีข้าราชการจำนวน 85 คน
ซึ่งมีประชากรรวมทั้งสิ้นจำนวน 1,390 คน

ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรต้น ได้แก่

- 1.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย
 - 1.1.1 เพศ
 - 1.1.2 อายุ
 - 1.1.3 ระดับการศึกษา
 - 1.1.4 สถาบันการศึกษา
 - 1.1.5 อายุงาน
 - 1.1.6 ตำแหน่งงาน
- 1.2 ทักษะคิดต่อการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา
- 1.3 บรรทัดฐานของกลุ่มอ้างอิง
- 1.4 การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม
- 1.5 เจตนาในการกระทำ

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ พฤติกรรมการทำงานของข้าราชการในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา ประกอบด้วย

- 2.1 พฤติกรรมการแสวงหาและรับข้อมูลข่าวสารการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา
- 2.2 พฤติกรรมการต้อนรับ และการอำลา
- 2.3 พฤติกรรมการปฏิบัติงาน
- 2.4 พฤติกรรมที่มีต่อการทำงานในอนาคต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัจจัยบางประการ ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา
2. ทำให้ทราบถึงพฤติกรรมของข้าราชการในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา

3. ใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับลักษณะทางจิตวิทยา และพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการ

4. สามารถกำหนดวาระการทำงานที่เหมาะสมของผู้บังคับบัญชา เพื่อรักษาภาวะสมดุลในองค์การ

5. เป็นการพัฒนาองค์ความรู้ เกี่ยวกับทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน โดยการนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมต่างๆ เพิ่มขึ้น ซึ่งในกรณีนี้คือ พฤติกรรมการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ปัจจัยส่วนบุคคล หมายถึง คุณสมบัติส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ หมายถึง เพศชายหรือเพศหญิง อายุ หมายถึง อายุปัจจุบันของผู้ตอบแบบสอบถาม ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาสูงสุดของผู้ตอบแบบสอบถาม สถาบันการศึกษา หมายถึง สถาบันการศึกษาที่ผู้ตอบแบบสอบถามสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี อายุงาน หมายถึง ระยะเวลาการรับราชการของผู้ตอบแบบสอบถาม ตำแหน่งงาน หมายถึง ตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถามที่ได้รับการแต่งตั้งจากต้นสังกัด

ข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการที่เป็นประชากรที่ศึกษา ได้แก่ ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เฉพาะระดับสำนัก / กอง ในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักบริหารการทะเบียน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน สำนักสอบสวนและนิติการ สำนักอำนวยการกองอาสารักษาดินแดน รวมจำนวน 1,390 คน

ผู้บังคับบัญชา หมายถึง อธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีได้หมายความจำกัดเพียงอธิบดีคนปัจจุบันเท่านั้น แต่หมายรวมถึงอธิบดีท่านอื่นๆ ในช่วงที่ผ่านมา ที่ข้าราชการได้เคยปฏิบัติงานด้วย

ทัศนคติต่อการทำงานในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา หมายถึง ระดับของคุณค่าของพฤติกรรมที่แสดงออกในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา อันได้แก่ ทัศนคติที่มีต่อการแสวงหาและรับข้อมูลข่าวสารการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา การต้อนรับ - การอำลา การปฏิบัติงาน และการ

ทำงานในอนาคต โดยคำนวณจากผลคูณระหว่างผลของการกระทำ กับการประเมินคุณค่าของผลของการกระทำ

บรรทัดฐานของกลุ่มอ้างอิง หมายถึง แรงผลักดันจากสังคมที่สามารถรับรู้ได้ ว่าพฤติกรรมใดเป็นพฤติกรรมที่พึงกระทำ หรือไม่พึงกระทำในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา เกี่ยวกับ การแสวงหาและรับข้อมูลข่าวสารการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา การต้อนรับ - การอำลา การปฏิบัติงาน และการทำงานในอนาคต ซึ่งเป็นผลคูณระหว่างความเชื่อในเรื่องบรรทัดฐานที่มีต่อกลุ่ม และแรงจูงใจของบุคคลในอันที่ยอมทำตามกลุ่มอ้างอิง

การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม หมายถึง การรับรู้ของบุคคลต่อความสามารถของตน ในอันที่จะกระทำพฤติกรรมต่างๆ ในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา ในด้านการแสวงหาและรับ ข้อมูลข่าวสารการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา การต้อนรับ - การอำลา การปฏิบัติงาน และการทำงานในอนาคต โดยสามารถพิจารณาได้จากผลคูณของความเชื่อในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคล กับ อิทธิพลของปัจจัยควบคุม

เจตนาในการกระทำ หมายถึง ความพร้อมในการกระทำพฤติกรรม ซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนทัศนคติ กลุ่มอ้างอิง และความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมในช่วงการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา

พฤติกรรมการทำงานของข้าราชการในช่วงเวลาโยกย้ายผู้บังคับบัญชา หมายถึง พฤติกรรมของข้าราชการในเวลางาน ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา จนกระทั่งผู้บังคับบัญชาคนใหม่เข้ามาปฏิบัติราชการ โดยศึกษาพฤติกรรมต่อไปนี้

พฤติกรรมการแสวงหาและรับข้อมูลข่าวสารการโยกย้ายผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะวัด พฤติกรรมของข้าราชการในการหาข้อมูล พูดคุยกับเพื่อนร่วมงาน หรือผู้อื่นว่าผู้บังคับบัญชาคนเก่า จะไปรับตำแหน่งที่ไหน รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาที่จะมารับตำแหน่งใหม่

พฤติกรรมการต้อนรับ และการอำลา วัดพฤติกรรม การเลี้ยงส่ง การเลี้ยงต้อนรับ การมอบของที่ระลึก การไปส่งที่ทำงานแห่งใหม่

พฤติกรรมการปฏิบัติงาน วัดในแง่ของพฤติกรรมที่ข้าราชการการตัดสินใจเกี่ยวกับงาน การรอฟังนโยบายของผู้บังคับบัญชาคนใหม่ ความตั้งใจ ความพยายามในการทำงาน

พฤติกรรมที่มีต่อการทำงานในอนาคต ซึ่งจะวัดพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงความวิตกกังวลในบทบาทสถานะหน้าที่ของตน ความต้องการเปลี่ยนตำแหน่งงาน ในลักษณะของการพูดคุยเกี่ยวกับอนาคตการทำงาน และการพยายามหาตำแหน่งงานใหม่ เพื่อโยกย้ายต่อไป