

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

จากการที่ประเทศไทยได้ประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ภาครัฐจำเป็นต้องควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านกำลังคน เนื่องจากค่าใช้จ่ายในส่วนที่เป็นเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ ของข้าราชการและลูกจ้างมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 งบประมาณรายจ่ายจำนวน 825,000 ล้านบาท ถูกใช้เป็นการใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคคลถึง 349,057.3 ล้านบาท หรือร้อยละ 42.3 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด (สุวกุล ไตรรัตน์ฉลาด, 2545, น. 1)

การที่ภาครัฐจะมีกำลังคนในขนาดและคุณภาพที่เหมาะสมและใช้กำลังคนอย่างคุ้มค่า ประหยัดเต็มศักยภาพ จำเป็นต้องมีกลยุทธ์ในการปรับขนาด กำลังคนภาครัฐที่เป็นระบบและครอบคลุมทุกมิติในเชิงลึกอย่างชัดเจนโดยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และสอดคล้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ที่ยึดหลักสมรรถนะ (Competency Based) หลักผลงาน (Performance Based) และหลักคุณธรรม (Merit Based) เพื่อใช้คนให้น้อยลง แต่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ด้วยการมีระบบที่ให้ความคล่องตัว ยืดหยุ่น หลากหลาย อย่างเหมาะสมตามลักษณะเฉพาะขององค์กร รวมทั้งการให้องค์กรมีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลได้เองภายใต้กรอบตำแหน่งและเงินงบประมาณที่กำหนด

การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐที่ให้ผลทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมจึงต้องมีแนวทางดำเนินการที่หลากหลายและเป็นระบบ ตั้งแต่การปรับลดบทบาทภารกิจภาครัฐ การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การส่งเสริมกลไกการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลต่าง ๆ โดยเฉพาะการมุ่งผลักดันให้ส่วนราชการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานด้วยการพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้ปฏิบัติงานที่ทรงความรู้ ตลอดจนการเสริมสร้างแรงจูงใจและคุณภาพชีวิตในการทำงานที่มีผลเชื่อมโยงต่อการใช้ทรัพยากรบุคคลให้คุ้มค่า เต็มศักยภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด ควบคู่กันไปอย่างสอดคล้องตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทิศทางขององค์กร และทิศทางการพัฒนาประเทศ อันจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐและประโยชน์สุขของประชาชนต่อไป

การจูงใจ (Motivation) เป็นกลยุทธ์สำคัญในการบริหารทรัพยากรบุคคล ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน และทำให้องค์กรใช้กำลังคนได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยมุ่งเน้นการจูงใจ

เพื่อดึงดูดคนเก่งคนดีเข้าสู่ระบบราชการ การสร้างแรงจูงใจเพื่อรักษาคนเก่งคนดีที่มีอยู่ในระบบราชการให้ทุ่มเททำงานอย่างเต็มศักยภาพ ในขณะเดียวกันก็จูงใจผู้มีผลงานต่ำ พัฒนาตนเองให้มีสมรรถนะสูงขึ้น รวมทั้งการสร้างทางเลือกใหม่ในชีวิต เพื่อจูงใจกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในระบบราชการให้ออกจากระบบราชการด้วยความสมัครใจด้วย

การเกษียณอายุก่อนกำหนดจัดให้ข้าราชการผู้รับราชการมาเป็นเวลานานและมีอายุราชการเหลือน้อย ประสงค์จะลาออกจากราชการก่อนครบเกษียณอายุ มีแนวทางในการเลือกการดำรงชีพหลังรับราชการมานาน โดยรักษาสอดคล้องระหว่างการจูงใจให้ข้าราชการมีทางเลือกที่ดีกับความเป็นไปได้ด้านงบประมาณภาครัฐ กำหนดสิทธิประโยชน์เพื่อเป็นการจูงใจให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการเทียบได้กับผู้ที่ออกจากราชการเมื่อครบวาระเกษียณอายุ และเป็นความประสงค์ร่วมกันของข้าราชการและราชการ

ผลจากการศึกษาการสำรวจความคิดเห็นจากบทสรุปรายงานการติดตามผลการดำเนินการโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ 3 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ได้สรุปถึงปัจจัยจูงใจให้ข้าราชการเข้าโครงการคือข้าราชการที่เข้าร่วมโครงการที่เคยคิดจะลาออกจากราชการก่อนกำหนดเกษียณอายุ ส่วนใหญ่ตัดสินใจเอง มีรายได้ต่อเดือนเพียงพอต่อการใช้จ่าย แต่ไม่พอเก็บออม และไม่ได้ประกอบอาชีพเสริม ส่วนใหญ่ต้องการพักผ่อน โดยข้าราชการครุมีสัดส่วนมากกว่าข้าราชการประเภทอื่น สิทธิประโยชน์จูงใจคือ การได้รับเงินขวัญถุงและต้องการจะนำเงินที่ได้รับจากโครงการไปฝากธนาคารและชำระหนี้ วางแผนการใช้ชีวิตหลังจากออกจากราชการโดยพักผ่อนอยู่กับครอบครัวและต้องการให้รัฐจัดตั้งชมรม/ศูนย์กลางข้าราชการที่เกษียณอายุราชการในด้านความคิดเห็นต่อโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด ข้าราชการที่เข้าร่วมโครงการส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรสนับสนุนให้จัดทำโครงการต่อไป หลักเกณฑ์ คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการ สิทธิประโยชน์ที่ได้รับ และระยะเวลาเหมาะสมแล้ว และเห็นควรให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ข้าราชการที่สมควรเข้าร่วมโครงการได้รับอนุมัติทุกคน เห็นควรจัดสรรโควตาให้ส่วนราชการดำเนินการเอง โดยให้ผู้ที่ทำงานด้วยประสิทธิภาพและปัญหาสุขภาพควรได้รับการพิจารณาก่อน (www.ocsc.go.th บทสรุปรายงานการติดตามผลการดำเนินการโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณอายุก่อนกำหนด รุ่นที่ 3 ปีงบประมาณ 2545)

จากการดำเนินโครงการที่ผ่านมา ข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เข้าร่วมโครงการ มีปัจจัยใดในการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด ข้าราชการสาย ข และ ค มีหลักและแนวคิดในการตัดสินใจอย่างไร เป็นหัวข้อที่ยังไม่มีผู้ใดศึกษาและเป็นสิ่งที่น่าสนใจเพราะว่ามหาวิทยาลัยจะได้นำมาเป็นแนวทางในการบริหารงานและกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ถึงแม้ว่าหน่วยราชการจะต้องดำเนินตามนโยบายรัฐบาล แต่การได้ทราบ

ปัญหาหรือข้อมูลของผู้ที่เข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด อาจจะนำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการของหน่วยงานได้

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

ในภาคราชการซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นองค์กรค่อนข้างจะไร้ประสิทธิภาพ และขาดประสิทธิผลในการทำงาน การที่รัฐบาลนำโครงการเกษียณก่อนกำหนดมาใช้ เป็นอีกวิธีการในการบริหารงานบุคคล ที่จะระบายกำลังคนที่เกินความจำเป็น และไม่เหมาะสมกับตำแหน่งให้ออกไป และในขณะเดียวกันก็เป็นการปรับสัดส่วน คุณภาพ และลดขนาดกำลังคนภาครัฐซึ่งการดำเนินการโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดที่ผ่านมาทั้งหมด 3 รุ่น คือปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2545 การเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด สาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการตัดสินใจเข้าร่วม หรือไม่เข้าร่วมโครงการ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของข้าราชการ ในการที่จะหยุดประกอบอาชีพที่เคยทำมาเป็นเวลานานทันที

จากการรับราชการที่คณะเศรษฐศาสตร์มาเป็นเวลา 10 ปี ผู้วิจัยได้พูดคุยกับเพื่อนร่วมงานในเรื่องการเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด หรือต้องการลาออก โดยไม่มีโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด เหตุผลของความต้องการลาออกจากราชการก็มีแตกต่างกันไป เมื่อโครงการเกษียณอายุดำเนินการไปได้ 3 รุ่น รัฐบาลได้หยุดโครงการ ทำให้ข้าราชการที่ต้องการเข้าร่วมโครงการรอเวลาที่รัฐบาลจะดำเนินโครงการอีกครั้ง

ผู้วิจัยเป็นข้าราชการสาย ค สังกัดคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งกำลังศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา สาขาการบริหารงานยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยการเจ้าหน้าที่ คณะเศรษฐศาสตร์ ต้องการศึกษาถึงการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด ของข้าราชการสาย ข และ ค ในกลุ่มสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่มีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์โครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด สาเหตุหรือปัจจัยในการตัดสินใจในการเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด ผู้วิจัยจะทำการศึกษาต่อไป สำหรับภายหลังการเข้าโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดแล้ว ผู้เข้าร่วมโครงการจะมีชีวิตอย่างไร มีความพึงพอใจหรือไม่ ก็เป็นอีกข้อคำถามหนึ่งที่อาจจะนำไปเป็นหัวข้อการวิจัยในอนาคตสำหรับผู้สนใจจะศึกษาได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยส่วนตัว คือปัญหาด้านสุขภาพและด้านครอบครัว ปัจจัยภายในของโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดในเรื่องของค่าตอบแทนที่ได้รับจากการเข้าร่วมโครงการ และปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติ

ขอบเขตที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาจะศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ทั้งเรื่องของปัจจัยส่วนตัว ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการมากที่สุด โดยศึกษาจากทฤษฎีของข้าราชการสาย ข และ ค ในกลุ่มสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่มีอายุตั้งแต่ 50-59 ปี หรือปฏิบัติราชการครบ 25 ปี

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

โครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด หมายถึง การจัดทำโครงการเพื่อจูงใจให้ข้าราชการที่มีอายุตั้งแต่ 50-59 ปี หรือมีอายุราชการครบ 25 ปี พิจารณาเข้าร่วมโครงการเกษียณก่อนกำหนดด้วยความสมัครใจ โดยมีสิทธิประโยชน์จูงใจสำหรับผู้ลาออกตามมาตรการ

ทักษะ หมายถึง ความเห็นของข้าราชการสาย ข และ ค ในกลุ่มสังคมศาสตร์ ต่อการเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด

ปัจจัยการตัดสินใจ หมายถึง สิ่งที่เป็นส่วนกำหนดและนำไปสู่การตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ โดยผู้ศึกษากำหนดปัจจัยไว้ 3 ปัจจัย ได้แก่

- ปัจจัยส่วนตัว หมายถึง ปัญหาด้านสุขภาพและด้านครอบครัว
- ปัจจัยภายใน หมายถึง ปัจจัยเกี่ยวกับโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนดในส่วนของเงินตอบแทนที่ได้รับ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เช่นการยกเว้นภาษีเงินก้อนที่ได้รับจากการเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด, การรับบำเหน็จ บำนาญ, การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

- ปัจจัยภายนอก หมายถึง ปัจจัยเกี่ยวกับความสำเร็จในงาน,ความยอมรับนับถือ, ลักษณะงานที่ทำท่าย, นโยบายขององค์กรและการบริหาร, สภาพแวดล้อมในการทำงาน และความมั่นคงในงาน

ข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการสาย ข และสาย ค ในกลุ่มสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่มีอายุตั้งแต่ 50-59 ปี หรืออายุราชการครบ 25 ปี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด
2. ทราบถึงปัจจัยต่าง ๆ ทั้งปัจจัยส่วนตัว ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก และตระหนักรู้ต่อการตัดสินใจเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด