

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องของความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และระบบบริหารราชการแผ่นดินในระดับมหภาคเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างระบบและกลไกของภาคราชการให้สามารถสนองตอบต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และความต้องการของประชาชนและเอื้อต่อการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าเพียงพอที่จะแข่งขันกับนานาประเทศทั่วโลก ซึ่งการปฏิรูประบบราชการไทยได้เริ่มมีการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ต่อมามีการขยายหน่วยงานเพื่อที่จะรองรับความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ ของประเทศเป็นจำนวนมาก ความเติบโตของระบบราชการอย่างไม่มีขีดจำกัด ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมากมายในระบบราชการปัจจุบัน ดังที่อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (อ้างถึงใน อาพร วิเชียรบุตร, 2547: 1) ได้กล่าวไว้ในเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการว่า ปัญหาหลักของระบบราชการไทยในปัจจุบันคือความล่าช้า เนื่องจากเป็นระบบที่ได้ใช้มาเป็นเวลานาน และขาดการปรับปรุงตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่สอดคล้องกับการพัฒนาของเอกชน และสังคมโลก ลักษณะสำคัญของความล่าช้าดังกล่าว ได้แก่ โครงสร้างขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคล่องตัวในการปฏิบัติการ และความสามารถในการปรับเปลี่ยนตามยุคสมัย และการรวมอำนาจ

คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการได้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ขึ้นใหม่เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อกำหนดภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ใช้บังคับมานานบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับพัฒนาการด้านการบริหารราชการที่เปลี่ยนไป (ราชกิจจานุเบกษา, 2551 : 52)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น สิ่งที่จะตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ ผลกระทบทั้งในระดับบุคคล และองค์กร ซึ่ง มัวร์ (Moure อ้างถึงใน ศิริลักษณ์ ตนะวิไชย, 2534: 10) ได้เสนอธรรมชาติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง เงื่อนไขและผลกระทบซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลง สรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในสังคมหรือวัฒนธรรมใด ๆ จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วสม่ำเสมอและเป็นปกติ ซึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบอย่างต่อเนื่องทั้งในด้านเวลา และสถานที่ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการวางแผนหรือผลกระทบจากการเสนอวัตกรรม โดยไม่มีใครสามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบดังกล่าวได้ ซึ่งสอดคล้องกับความวิตกกังวลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งสรุปประเด็นที่สำคัญได้ 2 ประการ คือ 1) เมื่อปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบจำแนกตำแหน่งใหม่แล้วจะเกิดผลกระทบต่อตนเองอย่างไรบ้าง ได้แก่ ตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่จะไปอยู่แห่งไหน และอยู่ในระดับใด จะทำให้ตนเองเสียสิทธิที่เคยได้รับอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในเรื่องค่าตอบแทน และสวัสดิการหรือไม่ 2) ระบบการประเมินผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในอาชีพหรือไม่ และเมื่อปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบจำแนกตำแหน่งใหม่แล้วจะมีผลกระทบต่อระบบราชการให้ดีขึ้นกว่าระบบเดิมหรือไม่ ได้แก่ ระบบอุปถัมภ์ และระบบเส้นสาย จะหมดไปจากระบบราชการไทยหรือไม่ ระบบการประเมินผลงานบุคคลจะเป็นอย่างไร และเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด และระบบคุณธรรมที่เกิดขึ้นตาม พ.ร.บ. ใหม่ จะใช้ได้ผลมากน้อยเพียงใด

คุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of Working Life) เป็นลักษณะการทำงานที่ทำให้บุคคลนั้นเกิดความรู้สึกเป็นสุขจากสภาพที่ตนเองได้รับขณะปฏิบัติงาน โดยมีปัจจัยพื้นฐานมาจากสภาพการดำรงชีวิตที่ดี มีองค์ประกอบที่เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานพร้อมทั้ง เกิดความรู้สึกที่พึงพอใจเกิดขวัญกำลังใจในการทำงานและส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ, 2540: 36) การปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงานถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาองค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กร กล่าวคือมีความสัมพันธ์ในทางบวกระหว่างคุณภาพชีวิตการทำงานกับความพึงพอใจในงานและชีวิต (Campbell et al. 1976: 236-237) อย่างไรก็ตาม คุณภาพชีวิตการทำงานก็คือความเป็นอยู่และการทำงานที่ทำให้ชีวิตมีคุณค่าหรือมีชีวิตการทำงานที่สามารถตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของบุคคลแบ่งออกเป็น 8 ด้าน ประกอบด้วย 1) ค่าตอบแทนที่พึงพอและยุติธรรม 2) สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ 3) โอกาสความก้าวหน้าและมั่นคงในงาน 4) โอกาสในการพัฒนาและใช้ความสามารถของบุคคล 5) การทำงานร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น 6) สิทธิส่วนบุคคลในสถานที่ทำงาน 7) จังหวะชีวิต 8) ความเป็นไปประโยชน์ต่อสังคม (Walton, 1973: 12-16)

กรมการปกครองเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องที่ การอาสารักษาดินแดน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็วและให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน หรือ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับประชาชน ดูแลและเกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย นอกจากภารกิจหลักแล้ว ข้าราชการกรมการปกครองต้องปฏิบัติงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญ เช่น การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน การแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และภารกิจที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ มอบหมายให้นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ ทำให้ภารกิจเหล่านั้นเป็นหน้าที่ของข้าราชการสังกัดกรมการปกครองที่จะต้องมีการศึกษา ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นตามไปด้วยแต่อัตรากำลังกลับลดลง

จังหวัดนครปฐม แบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ คือ อำเภอเมืองนครปฐม อำเภอกำแพงแสน อำเภอนครชัยศรี อำเภอดอนตูม อำเภอบางเลน อำเภอสสามพราน และอำเภอพุทธมณฑล มีข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองปฏิบัติงานอยู่ทั้งสิ้น 124 คน ผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมด้วยเช่นกัน

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐม หลังจากใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่ามีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานหรือไม่เพียงใด เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการในสังกัดกรมการปกครองให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ต้องการให้ข้าราชการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ดังกล่าว

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
2. เพื่อเปรียบเทียบผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

สมมติฐานการวิจัย

1. ระดับผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 อยู่ในระดับมาก
2. ข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมที่มีปัจจัยส่วนบุคคลต่างกันได้รับผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ทำการวิจัยครั้งนี้ คือ ข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐม จำนวน 124 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 95 คน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมโดยใช้แนวคิดคุณภาพชีวิตการทำงานของวอลตัน (Walton, 1973 : 12-16) เป็นกรอบการศึกษา

3. ขอบเขตด้านตัวแปร

จากการศึกษาเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ผู้วิจัยได้สรุปตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยดังนี้

3.1 ตัวแปรอิสระ คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย

- 3.1.1 เพศ
- 3.1.2 อายุ
- 3.1.3 ระดับการศึกษา
- 3.1.4 ประเภทตำแหน่ง
- 3.1.5 ระดับของตำแหน่ง

3.1.6 อายุราชการ

3.1.7 เงินเดือน

3.2 ตัวแปรตาม คือ ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

3.2.1 ค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม

3.2.2 สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ

3.2.3 โอกาสความก้าวหน้าและมั่นคงในงาน

3.2.4 โอกาสในการพัฒนาและใช้ความสามารถของบุคคล

3.2.5 การทำงานร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

3.2.6 สิทธิส่วนบุคคลในสถานที่ทำงาน

3.2.7 จังหวะชีวิต

3.2.8 ความเป็นประโยชน์ต่อสังคม

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

ผลกระทบ หมายถึง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งอาจเป็นผลที่คาดหรือไม่ได้คาดว่าจะเกิด ทั้งผลในทางบวกและทางลบ

ข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครอง หมายถึง บุคลากรสังกัดกรมการปกครองที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดนครปฐม ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ เจ้าพนักงานปกครอง นิติกร เจ้าหน้าที่ปกครอง นักวิชาการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

คุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกที่แตกต่างกันไปตามมิติการรับรู้ของแต่ละบุคคล โดยผ่านประสบการณ์ในการทำงานจนก่อให้เกิดความพึงพอใจ และความไม่พึงพอใจในการทำงานขึ้น ซึ่งเป็นการแสดงความรู้สึกใน 8 ด้าน ดังนี้

ค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม หมายถึง การที่บุคลากรสังกัดกรมการปกครองที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดนครปฐมได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่นๆ อย่างเพียงพอกับการมีชีวิตอยู่ได้ตามมาตรฐานที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และเป็นธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับงานหรือองค์การอื่น ๆ

สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ หมายถึง บุคลากรสังกัดกรมการปกครองที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดนครปฐมอยู่ในสภาพแวดล้อมของการทำงานที่ป้องกันอุบัติเหตุและไม่เกิดผลเสียต่อสุขภาพ

ความก้าวหน้าและความมั่นคงในงาน หมายถึง บุคลากรสังกัดกรมการปกครองที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดนครปฐม มีแนวทางหรือโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้น และมีหลักประกันความก้าวหน้าและความมั่นคงในงาน

โอกาสในการใช้และพัฒนาขีดความสามารถของบุคคล หมายถึง บุคลากรสังกัดกรมการปกครองที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดนครปฐมให้ความสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาอบรม การพัฒนาการทำงานและอาชีพของบุคคล ซึ่งจะทำให้บุคคลสามารถทำหน้าที่โดยใช้ศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มที่ มีความเชื่อมั่นในตนเอง และเมื่อมีปัญหาที่จะใช้การแก้ไขตอบสนองในรูปแบบการดำเนินชีวิตที่เหมาะสมพึงกระทำเป็นผลให้บุคคลประสบผลสำเร็จในชีวิต

การทำงานร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าตนเองมีคุณค่า สามารถปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จได้ มีการยอมรับและร่วมมือกันทำงานอย่างดี ซึ่งเป็นการเกี่ยวข้องกับสังคมองค์การ

สิทธิส่วนบุคคลในสถานที่ทำงาน หมายถึง การบริหารจัดการให้พนักงาน ได้มีสิทธิในการปฏิบัติตามขอบเขตที่ได้รับมอบหมายและแสดงออกในสิทธิซึ่งกันและกัน หรือการกำหนดแนวทางในการทำงานร่วมกัน โดยแต่ละบุคคลต้องได้รับการเคารพสิทธิส่วนตัว

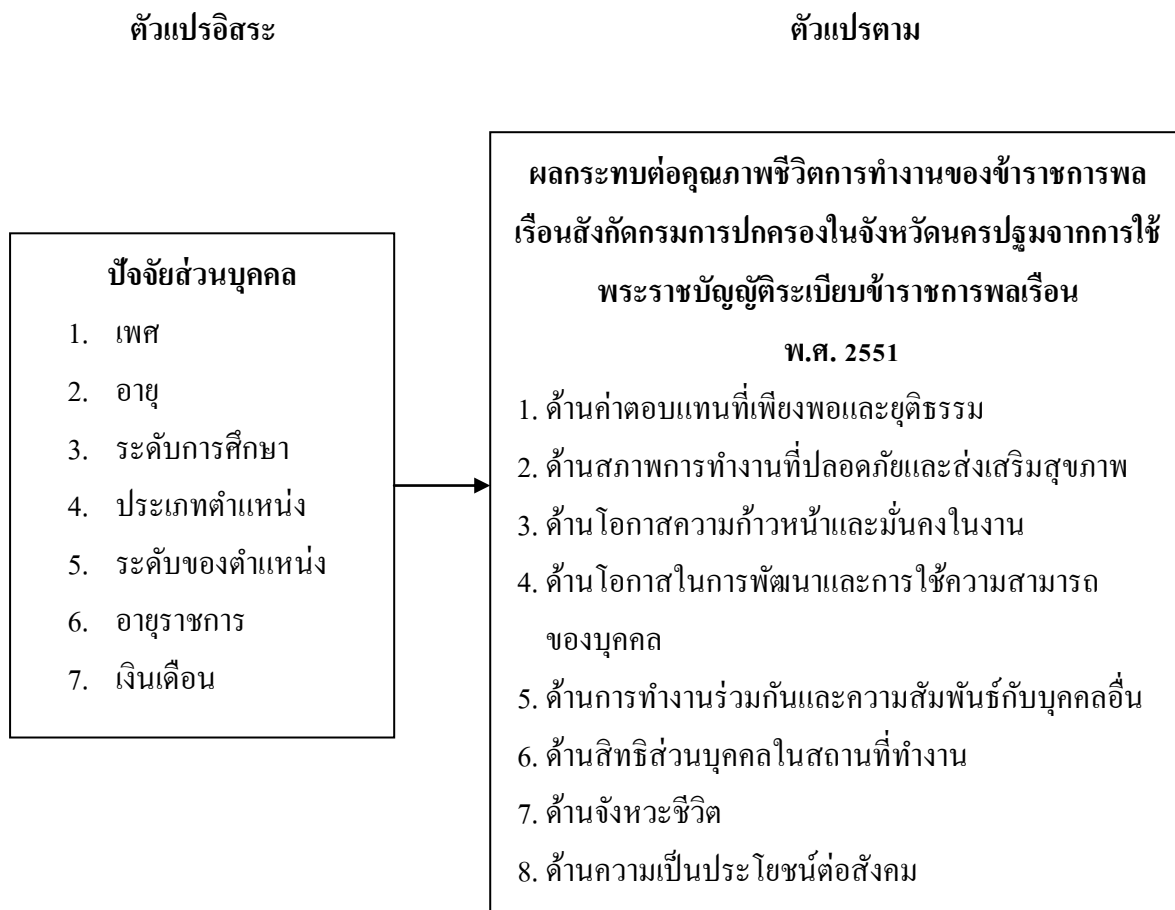
จังหวะชีวิต หมายถึง การที่บุคคลจัดเวลาในการทำงานของตนเองให้เหมาะสม และมีความสมดุลกับบทบาทชีวิตของตนเอง ครอบครัว และกิจกรรมอื่น ๆ

ความเป็นประโยชน์ต่อสังคม หมายถึง กิจกรรมการทำงานที่ดำเนินไปในลักษณะที่ได้รับผิดชอบต่อสังคม และผู้ปฏิบัติงานจะต้องรู้สึกและยอมรับว่าองค์การที่ตน ปฏิบัติงานอยู่นั้น รับผิดชอบต่อสังคมในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านผลผลิตการจำกัดของเสีย การรักษาสภาพแวดล้อม การปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงาน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐม จากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ใช้แนวคิดคุณภาพชีวิตการทำงานของ วอลตัน (Walton, 1973 : 12-16) เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งสรุปได้เป็นกรอบแนวคิดการวิจัยดังภาพที่ 1.1

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทราบระดับผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
2. ทราบความแตกต่างของคุณภาพชีวิตของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมที่มีคุณลักษณะสังคมที่แตกต่างกัน
3. เป็นข้อมูลประกอบการวางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551