

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ผู้วิจัยได้นำแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเป็นพื้นฐานในการสนับสนุนผลการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ
5. แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน
6. แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน
7. ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดนครปฐม
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

หลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

หลักการครองงาน

มาตรา 34 “เพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐควมมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

หลักการครองตัว

มาตรา 78 “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาจรรยาข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้โดยมุ่งประสงค์ให้เป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้”

1. การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

2. ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ
3. การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้
4. การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
5. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

หลักการครองคน

มาตรา 42 “การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้”

1. การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
2. การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
3. การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้
4. การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ
5. การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

การปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่ง

1. ยกเลิกระบบมาตรฐานกลาง
2. แบ่งตำแหน่งออกเป็น 4 ประเภทตำแหน่ง ได้แก่
 - 2.1 ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร
 - 2.2 ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรมและตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ
 - 2.3 ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น
 - 2.4 ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด

สรุป การทำงานตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ ยึดหลักการครองงาน หลักการครองตัว และหลักการครองคน ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดในการปรับปรุงประสิทธิภาพในระบบราชการ เป็นเรื่องที่รัฐบาลในทุกยุคทุกสมัยให้ความสนใจ และมีความพยายามที่จะดำเนินงานกันมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ระบบราชการได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป แนวคิดในการจัดการภาครัฐ มีหลายแนวคิดซึ่งเกิดขึ้นตามปัญหาของระบบราชการ และปัจจัยแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในของสังคมในช่วงนั้น ๆ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการที่ยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดให้มีการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในการกำหนดแผนงาน แนวทางการปฏิบัติงาน และผลการดำเนินงานของหน่วยงานราชการต้องมุ่งให้เกิดผลกระทบที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ หน่วยงานต้องมีระบบการประเมินผลกระทบจากการดำเนินงาน สามารถเสนอรายงานผลที่นำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และผลงานนั้น ๆ ต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชน
2. การดำเนินงานต้องได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และวัตถุประสงค์นี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและสอดคล้องกับภารกิจหลักของหน่วยงาน
3. การบริหารราชการต้องมุ่งเป้าหมายของความสำเร็จในการทำงานโดยการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิตที่เกิดขึ้น แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานอาจดำเนินการได้สองแนวทางคือการเพิ่มผลผลิตที่ดีกว่า และการลดต้นทุนการใช้จ่าย
4. ความคุ้มค่าในเชิงการบริหารรัฐกิจ กล่าวคือ การใช้ทรัพยากรของส่วนราชการต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าของภารกิจ ซึ่งใช้วิธีการเปรียบเทียบผลจากปัจจัยนำเข้า ผลผลิตและผลลัพธ์
5. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ความสะดวกของประชาชนในการรับบริการและติดต่อข้าราชการ และเพื่อความรวดเร็วของการปฏิบัติงานภายในและระหว่างหน่วยงานราชการและเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานด้วย โดยการยกเลิกและลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นมากที่สุด

6. ลดภารกิจและขุบเล็กหน่วยงานที่ไม่จำเป็นเพื่อความประหยัดและเกิดความคุ้มค่ากับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

7. กระจายภารกิจและทรัพยากรให้ท้องถิ่น เพื่อเป็นการลดขนาดและภาระการบริหารราชการส่วนกลาง

8. กระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานสามารถดำเนินการเสร็จสิ้น ณ จุดเดียว ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกและการบริการที่รวดเร็วแก่ประชาชน โดยการมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับรองลงมาให้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ตามขอบเขตของอำนาจ

9. มีผู้รับผิดชอบต่อผลงานกล่าวคือ ต้องมีผู้รับผิดชอบในผลของการทำงานอย่างชัดเจน ซึ่งจะเกิดขึ้นจากการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับผู้ปฏิบัติแต่ละคนอย่างชัดเจน โดยทุกหน่วยงานต้องจัดทำตาราง/ บัญชีการมอบหมายของแต่ละบุคคลให้ชัดเจน มีการจัดระบบการทำงานและการวัดผลงานของแต่ละบุคคลเชื่อมโยงกับมาตรฐานที่กำหนด

ฮูด (Hood อ้างถึงใน สุพจน์ ทรายแก้ว, 2545 : 11) ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้หลายประการ ดังนี้

1. เป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการบริหารงานในแบบมีอาชีพ ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน

2. เป็นกระบวนการบริหารที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่าการรับผิดชอบต่อกระบวนการ

3. เป็นกระบวนการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

4. เป็นกระบวนการบริหารที่พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลง และเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป

5. เป็นกระบวนการบริหารที่เน้นให้มีการแข่งขันในการบริการสาธารณะ อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น

6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน

7. เป็นกระบวนการบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2540: 24) ได้ชี้ถึงคุณลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าประกอบด้วย

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน ระบบคุณธรรม และเทคโนโลยี เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์
5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

กรมการปกครอง (2545: 6 – 9) ได้เสนอแนวทางการทำงานแนวใหม่ขององค์กรดังนี้

1. การเปลี่ยนกรอบการทำงานแบบเดิม ๆ ที่เคยเน้นการบริหารงานตามหน้าที่มาเป็นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นหน่วยงานราชการต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ และแผนประจำปี พร้อมกับการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทางการดำเนินงาน เป้าหมายในการดำเนินงานของหน่วยงานให้ชัดเจน รวมทั้งจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักเพื่อประโยชน์ในการวัดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานทั้งในรูปผลผลิต หมายถึง จำนวนชิ้น หรือปริมาณงานที่ทำได้ และในรูปผลลัพธ์ซึ่งคือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน โดยจะเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณรูปแบบใหม่ คือ การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
2. การปรับเปลี่ยนกรอบภารกิจของหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยต้องจัดการกิจที่ไม่จำเป็นหรือล้าสมัยลง และเน้นการดำเนินงานเฉพาะภารกิจหลัก แยกออกจากภารกิจรอง แล้วมอบภารกิจที่ราชการทั้งส่วนกลาง และภูมิภาคไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการเองไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนดำเนินการแทน เน้นการจ้างมาให้เอกชนภายนอกมารับไปดำเนินการแทน
3. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น โดยพยายามนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานอย่างสูงสุด
4. องค์กรภาคราชการที่ดีต้องมีขนาดจิ๋วแต่แจ๋ว เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะมนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์กร ซึ่งสามารถพัฒนาและนำศักยภาพมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรได้แตกต่างจากเดิมที่เคยเน้นเพียงการบริหารงานบุคคลเท่านั้น โดย

การพัฒนาทรัพยากรบุคคลจะเน้นไปที่การฝึกอบรม และเป็นการพัฒนาทั้งในด้านทักษะ ทักษะ ศักยภาพ และสมรรถภาพของบุคลากรในองค์กร อาจแตกต่างกันที่ระดับและหลักสูตร เพื่อความเหมาะสมกับประโยชน์ที่บุคลากรจะนำไปใช้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวบุคคลเองและแก่องค์กรโดยรวมต่อไป

5. นอกเหนือจากการมุ่งที่การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการแล้ว ยังมุ่งไปที่ความโปร่งใสของระบบที่พร้อมให้มีการตรวจสอบได้ ต้องสร้างหลักแห่งความรับผิดชอบ ซึ่งหมายถึงการรู้จักรับผิดชอบในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและหลักแห่งความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ที่หมายถึง มีจิตสำนึกกับผิดชอบต่องานหรือสิ่งที่กระทำไป โดยเฉพาะกับประชาชน ซึ่งพร้อมให้มีการตรวจสอบได้เช่นกันที่สำคัญเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วม

สรุป การบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่มีคุณลักษณะสำคัญ คือ การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน การลดการควบคุมจากส่วนกลาง การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผล การดำเนินงาน การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากรและเทคโนโลยี การเปิดกว้างต่อ แนวคิดในเรื่องของการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่าง หน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน โดยมีแนวทางการทำงานคือ การเปลี่ยนกรอบการทำงานเป็นการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การปรับเปลี่ยนกรอบภารกิจของหน่วยงานราชการ ต่าง ๆ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความโปร่งใสของระบบ ที่พร้อมให้มีการตรวจสอบได้

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

ระบบราชการไทยมีวิวัฒนาการมาจากสังคมการเกษตรที่มีรากฐานของประเพณี วัฒนธรรมมายาวนาน การบริหารงานในระบบราชการที่ยึดถือระเบียบปฏิบัติ มีการรวมศูนย์อำนาจ การปกครองอยู่ในส่วนราชการส่วนกลางอันมีโครงสร้างที่สำคัญ คือ กระทรวง ทบวง กรม และมีการมอบอำนาจให้ส่วนราชการส่วนภูมิภาคบริหารและปฏิบัติงานแทนบ้าง หรือกระจายอำนาจ บางอย่างให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบราชการเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของสถาบันการเมือง มีบทบาทหน้าที่เป็น เครื่องมือกลไกอันสำคัญของสถาบันการเมืองในการนำนโยบายที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจของ ฝ่ายบริหารไปสู่การปฏิบัติ และยังต้องทำหน้าที่ในการนำข้อเรียกร้องของประชาชนเข้าสู่ กระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ตลอดถึงการทำหน้าที่รวบรวมสิ่งที่ปัญหาของสังคมและ ความต้องการของประชาชนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาล

ได้กำหนดเป็นนโยบายในการแก้ปัญหาหนี้ แม้วาระบบราชการจะมีขนาดใหญ่มาก และต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นค่าตอบแทนเงินเดือนและค่าจ้างให้กับราชการและลูกจ้างรัฐคิดเป็นร้อยละ 42.8 ของงบประมาณ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546 : 7) หากมองตามตรรกะองค์กรขนาดใหญ่แบบระบบราชการควรจะทำหน้าที่และพัฒนาสังคมได้เป็นอย่างดี แต่ความใหญ่โตของระบบราชการกลับมีผลการบริหารราชการหลายหน่วยหลายระดับมีความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้มีเหตุผลสำคัญคือระบบราชการไทยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับระบบสังคม ซึ่งมีรากฐานทางวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม ความเชื่อทางศาสนา และมีองค์ประกอบด้านประชากรที่มีความซับซ้อนอยู่มาก ขณะเดียวกันปัจจัยทางสังคมนี้ยังเข้าไปมีส่วนและฝังรากลึกอยู่ในระบบราชการ เนื่องจากเกิดกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม ให้สมาชิกสังคมได้ซึมซับเอาวัฒนธรรมค่านิยมต่าง ๆ นี้ไว้โดยไม่ได้อำนาจว่าวัฒนธรรมหรือค่านิยมใดควรนำมาใช้ในระบบหรือนอกระบบราชการ เช่นระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก ค่านิยมอำนาจ ป้างเจกนิยม

ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการนอกจากมีสาเหตุจากหลายปัจจัยทางวัฒนธรรมแล้ว ยังมีเรื่องโครงสร้างองค์กรและระบบบริหารงาน นอกจากปัจจัยภายในองค์กรที่มีผลต่อการบริหารงานของระบบราชการแล้ว ยังมีเงื่อนไขจากภายนอกทั้งจากระบบสังคม ประเทศ และของโลก ซึ่งปัจจัยและเงื่อนไขเหล่านี้นำไปสู่แนวคิดปฏิรูประบบราชการมีหลักการและแนวคิดที่สำคัญดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546 : 8)

ความหมายของการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบราชการตั้งแต่เรื่องโครงสร้างการบริหารงานในระดับต่าง ๆ โครงสร้างรูปแบบส่วนราชการ ระบบการบริหาร และวิธีดำเนินงาน บทบาทหน้าที่ของรัฐ กฎ ระเบียบ วัฒนธรรมในส่วนราชการ และระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้ระบบราชการเป็นกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและคุณธรรม เพื่อให้ระบบราชการสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและการพัฒนาประเทศได้ การปฏิรูประบบราชการเป็นการดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายเรื่องพร้อมกัน ในเชิงบูรณาการ ซึ่งครอบคลุมถึงภาครัฐทั้งหมด คือ หน่วยราชการ หน่วยราชการอื่นของรัฐ รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546 : 8)

แนวคิดการปฏิรูประบบราชการ

แนวทางในการปฏิรูประบบราชการประกอบด้วยแนวทางดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546 : 10 - 11)

1. จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน อันหมายถึงการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างใหม่ของส่วนราชการในแต่ละระดับ

2. ปรับปรุงการบริหารและการจัดการ การบริหารราชการที่รัฐต้องปรับปรุงจะเกี่ยวข้องกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การจัดระบบงานพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้าง และระบบการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งรัฐมีนโยบายในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสารได้รวดเร็ว ทั้งถึงและเท่าเทียมกัน ต่อไปการงานภาครัฐหลายงานจะนำเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ในลักษณะการบริหารงานแบบ e – government, e – commerce หรือ e – service

3. ปรับปรุงการให้บริการประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน สิทธิการรับบริการจากรัฐ และเพื่อให้มีระบบมาตรฐาน การให้บริการของรัฐใกล้เคียงกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ต้องปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชน เพื่อสร้างความชอบธรรมและความสงบสุขของคนในสังคม

สรุป การปฏิรูประบบราชการ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบราชการตั้งแต่เรื่องโครงสร้างการบริหารงานในระดับต่าง ๆ โครงสร้างรูปแบบส่วนราชการ ระบบการบริหารและวิธีดำเนินงาน บทบาทหน้าที่ของรัฐ กฎ ระเบียบ วัฒนธรรมในส่วนราชการ และระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้ระบบราชการเป็นกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและคุณธรรม เพื่อให้ระบบราชการสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและการพัฒนาประเทศได้ แนวทางในการปฏิรูประบบราชการประกอบด้วย การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงการบริหารและการจัดการ และการปรับปรุงการให้บริการประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบ

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการประเมินผลกระทบของนโยบายไว้ดังนี้

เยาดี ราชย์กุลวิบูลศรี (2544: 270) ให้ความหมายของคำว่าผลกระทบไว้ว่า เป็นผลของโครงการซึ่งเกิดขึ้นในระยะยาวหรือในระยะหนึ่ง หลังจากที่โครงการนั้น ๆ ได้สิ้นสุดลงแล้ว โดยครอบคลุมถึงผลที่โครงการตั้งใจจะเกิดขึ้น และผลที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดคิดมาก่อนด้วย ผลดังกล่าวนี้อาจเป็นที่พึงประสงค์หรือไม่เป็นที่พึงประสงค์ของผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการก็ได้ นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงผลที่เกิดขึ้นและกระทบโดยตรงต่อบริบทที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับโครงการ หรือที่เรียกว่าผลกระทบทางตรง ตลอดจนผลที่เกิดขึ้นและกระทบต่อสภาพแวดล้อมต่างๆ ในวงกว้าง ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการนั้น ๆ หรือที่เรียกกันว่า ผลกระทบทางอ้อม และจากคำว่าผลกระทบดังกล่าวข้างต้น จึงได้ให้นิยามความหมายของการประเมินผลกระทบว่าเป็น

กระบวนการที่ช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับข้อมูลข่าวสารสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบนั้น ๆ เพื่อใช้ประกอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2545 : 177) ให้ความหมายผลกระทบของนโยบาย แผนงานและโครงการไว้ว่าเป็นปรากฏการณ์หรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดขึ้น อาจเป็นผลที่คาดหรือไม่ได้คาดว่าจะเกิด และอาจเป็นทั้งผลในทางบวกและทางลบ ส่วนการประเมินผลกระทบคือการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปรากฏการณ์ และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดขึ้น อาจเป็นผลที่คาดหรือไม่ได้คาดว่าจะเกิด และอาจเป็นทั้งผลในทางบวกและทางลบ ทั้งผลที่เกิดขึ้นก่อน ในระหว่างการดำเนินงานหรือที่ได้ดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการไปแล้ว เพื่อใช้สารสนเทศจากการประเมินในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ ทั้งนี้โดยขึ้นกับระยะเวลาและจุดมุ่งหมายของการประเมิน

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ผลกระทบ หมายถึง ปรากฏการณ์หรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดขึ้น อาจเป็นผลที่คาดหรือไม่ได้คาดว่าจะเกิด และอาจเป็นทั้งผลในทางบวกและทางลบ

ความสำคัญของการประเมินผลกระทบของนโยบาย

การประเมินผลกระทบมีความสำคัญต่อการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ดังนี้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545 : 79)

1. ให้สารสนเทศแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับในสิ่งที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงานและโครงการ และมีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ
2. ให้สารสนเทศที่ช่วยเพิ่มประสิทธิผลในการดำเนินงานจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ และปัจจัยอื่นๆ รวมทั้งสิ่งที่ต้องการในการดำรงอยู่ของผลที่เป็นที่ปรารถนาอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ
3. ทำให้ทราบความพร้อมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการที่จะดำเนินงานตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการ
4. ทำให้ทราบแรงต้านและแรงสนับสนุนที่อาจมีขึ้นในการดำเนินงาน
5. ทำให้ได้ข้อมูลสารสนเทศเพิ่มเติมในแง่มุมที่ผู้รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้องระดับต่าง ๆ อาจไม่ได้คาดคิดมาก่อน

ประเภทของผลกระทบ

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (อ้างถึงใน บำรุง เอี่ยมสม, 2543: 19 – 20) ได้แบ่งประเภทของผลกระทบออกเป็น 3 ประเภท คือ

ผลกระทบทางตรง คือ ผลที่เกิดขึ้นโดยจงใจจากนโยบาย/ แผนงาน/ โครงการต่อประชาชนในพื้นที่โดยไม่ผ่านตัวแปรอื่น ๆ ดังเช่นการที่ x น่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อ y เป็นต้น

ผลกระทบทางอ้อม คือ ผลที่เกิดขึ้นโดยจงใจจากนโยบาย/ แผนงาน/ โครงการต่อประชาชนในพื้นที่ โดยผ่านตัวแปรอื่น ๆ ดังเช่นการที่ x น่าจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อ z ซึ่ง z ก็น่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อ y อีกต่อหนึ่ง ฉะนั้น x จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อ y ทางอ้อม เป็นต้น

ผลกระทบข้างเคียง คือ ผลที่เกิดขึ้นโดยไม่จงใจจากการที่นโยบาย/ แผนงาน/ โครงการก่อให้เกิดต่อประชาชนในพื้นที่ ผลกระทบข้างเคียงนี้อาจจะมีลักษณะที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ก็ได้ ตัวอย่างของผลกระทบข้างเคียงดังเช่น x อาจได้รับการจัดทำขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อ y อย่างจงใจ แต่ขณะเดียวกัน x ก็อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อ s

ขั้นตอนและแนวปฏิบัติในการประเมินผลกระทบของนโยบาย

การประเมินผลกระทบนโยบาย แผนงาน และโครงการนั้นเป็นสิ่งที่ท้าทาย และใช้ทรัพยากรสูงต้องการการออกแบบการประเมินที่รอบคอบและมีคุณภาพ ต้องการทีมงานทำงานที่มีคุณภาพและทุ่มเท และต้องการการสื่อสารที่ดีระหว่างทีมดำเนินงานด้วยกัน การออกแบบและวางแผนในการประเมินผลกระทบไว้ในนโยบาย แผนงาน และโครงการตั้งแต่ระยะแรกจะทำให้ได้รับผลการประเมินแต่เนิ่น ๆ และสามารถนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับการดำเนินงานในระยะที่ยังอยู่ในระหว่างดำเนินงานอยู่ได้

การออกแบบและการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการในแต่ละขั้นตอนให้ผลต่อเนื่องที่สำคัญในการที่จะวางแผนการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นในการพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นของแผนงาน และโครงการก่อนที่จะมีการดำเนินงาน การวางแผนในระยะเริ่มแรกแต่เนิ่น ๆ จะช่วยในการออกแบบได้รัดกุม ไม่ว่าจะเป็นการสุ่มเข้ากลุ่ม การจับคู่หรือการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานและการดำเนินการสำรวจเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการจับคู่

การออกแบบและการเก็บรวบรวมข้อมูลก่อนหน้าควรทำในระหว่างการพัฒนาแผนงาน และโครงการ เพื่อที่จะสามารถเก็บรวบรวมสารสนเทศเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงหรือผลที่เกิดขึ้นของแผนงาน และโครงการระหว่างการดำเนินงาน และสามารถใช้เป็นตัวป้อนในการออกแบบการดำเนินงานตามแผน และโครงการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2545 : 194 – 199)

สำหรับขั้นตอนหลัก ๆ ในการประเมินผลกระทบมีดังนี้

1. พิจารณาวินิจฉัยนโยบาย แผนงาน และโครงการนั้น ๆ ควรที่จะประเมินผลกระทบหรือไม่ องค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจว่าควรที่จะประเมินผลกระทบของนโยบาย แผนงาน และโครงการใด ๆ หรือไม่ คือ

1.1 การสนับสนุนด้านงบประมาณและการสนับสนุนด้านการเมือง

1.2 ความชัดเจนของนโยบาย แผนงาน และโครงการที่มุ่งประเมินในการสร้างนวัตกรรม และมีทรัพยากรที่จะสนับสนุนให้มีการดำเนินงาน

1.3 เป็นนโยบาย แผนงาน และโครงการที่มีการทำซ้ำอีก หรือมีการดำเนินงานหลายพื้นที่ ซึ่งสามารถใช้ผลการประเมินเพื่อการขยายหรือการดำเนินงานในระยะอื่น ๆ ต่อไป

1.4 เป็นนโยบาย แผนงาน และโครงการมีผลต่อเรื่องที่สามารวัดผลกระทบหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในกรณีของโครงการนำร่องจะไม่คุ้มค่ากับการประเมินผลกระทบเนื่องจากอาจไม่เป็นที่ประจักษ์ชัด ทั้งยังเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน และที่แน่นอน คือ เมื่อเป็นโครงการนำร่อง โอกาสที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อนำไปใช้จริงจึงมีสูง ทำให้การประเมินผลกระทบไม่คุ้มค่า

1.5 มีแรงสนับสนุนด้านงบประมาณจากผู้บริหารระดับกำหนดนโยบาย และการเงิน ซึ่งตระหนักถึงความสำคัญของการประเมินผลกระทบที่จะมีต่อการปรับ การขยายหรือการตัดทอนนโยบาย แผนงาน และโครงการที่มุ่งประเมิน และตระหนักในความสำคัญของการออกแบบประเมินที่ถูกต้องและเหมาะสมเพื่อให้ได้มาซึ่งผลที่อาจไม่เป็นผลทางบวกดังที่คาดหวังไว้

1.6 บริบทของสังคมในการยอมรับบทบาทของการประเมินและนักประเมิน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การประเมินมีความเป็นไปได้ และผลการประเมินเป็นที่ยอมรับและนำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการ ถ้าบริบทดังกล่าวไม่เอื้ออำนวย การจะได้มาซึ่งการสนับสนุนด้านทรัพยากรและงบประมาณอาจยาก และผลที่ได้ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้คุ้มค่า

2. การกำหนดวัตถุประสงค์ ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การประเมิน เมื่อพิจารณาแล้วว่าควรมีการประเมินผลกระทบของนโยบาย แผนงานและโครงการต่อไปคือขั้นตอนในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมินและประเด็นการประเมินที่จะแสดงถึงความสำเร็จของนโยบาย แผนงานและโครงการที่มุ่งประเมินที่ชัดเจน วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนต้องแสดงถึงความต้องการข้อมูลข่าวสาร กำหนดตัวบ่งชี้ถึงผลลัพธ์หรือผลกระทบและกำหนดกลยุทธ์การประเมินเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์การประเมินที่กำหนด

3. สำรวจข้อมูลที่มีอยู่แล้ว เมื่อระบุวัตถุประสงค์ ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์ได้ชัดเจนในขั้นนี้คือการพิจารณาและสำรวจว่าขณะนี้ข้อมูลใดบ้างที่มีอยู่แล้ว และอาจนำมาใช้ได้เลย เช่น หลักฐาน

ทางด้านเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แผนงาน และโครงการ อาจเป็นบันทึกการสั่งงาน การแต่งตั้งมอบหมายหน้าที่ ข่าวนสารทางหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ วิดีทัศน์ รูปถ่าย เป็นต้น อาจเป็น รายงานผลการประเมินก่อนหน้ารายงานผลการติดตามงาน

4. ออกแบบการประเมิน ขั้นตอนการออกแบบประเมินเป็นการพิจารณาว่าจะใช้การประเมินในรูปแบบใด ทั้งนี้จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เวลา ทรัพยากร และการสนับสนุน รวมทั้งธรรมชาติของนโยบาย แผนงาน และโครงการ ที่มุ่งประเมินว่าควรที่จะใช้รูปแบบการประเมินแบบใด นอกจากนั้นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในแง่ของจุดเด่นจุดด้อยของรูปแบบการประเมิน

5. พัฒนาเครื่องมือและทดลองใช้เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล หลังจากที่ได้วางแผนดำเนินงานออกแบบการประเมินแล้ว ควรได้วางแผนการทดลองใช้เครื่องมือ ซึ่งในบางกรณีเป็นการฝึกการเก็บรวบรวมข้อมูลของทีมที่จะต้องลงปฏิบัติงานภาคสนามด้วย ผลที่ได้จากการทดลองจะช่วยในการปรับปรุงพัฒนาเครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการใช้งาน ในแง่ของธรรมชาติของข้อมูลและผู้เป็นแหล่งข้อมูลต่อไป

6. การเก็บรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งที่จะได้ข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงกับความเป็นจริง ผู้เก็บรวบรวมข้อมูลต้องมีความเข้าใจและมีความสามารถในการตระหนักถึงความสำคัญของบริบทต่อคุณภาพของข้อมูลสารสนเทศ เช่น เวลา สถานที่ และสภาพแวดล้อมในการให้ข้อมูล

7. จัดกระทำและวิเคราะห์ข้อมูล สิ่งสำคัญในขั้นตอนนี้คือแผนการลงรหัส การตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูล ตลอดจนการเลือกใช้สถิติที่เหมาะสมและถูกต้องกับประเภทและระดับการวัดข้อมูล ซึ่งจะทำให้ผลการวิเคราะห์มีความถูกต้อง นอกจากนั้นอาจต้องพิจารณาเกณฑ์ที่ใช้ในการแปลความหมายผลการวิเคราะห์ ซึ่งนอกจากต้องการผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ แล้วยังต้องการการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

8. เขียนรายงานข้อค้นพบและอภิปรายผลที่พบกับผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับอื่น ๆ รายงานการประเมินมีความสำคัญในการที่ผู้ที่เกี่ยวข้องจะนำไปใช้ ดังนั้นรายงานการประเมินจึงควรได้มีการนำเสนอให้ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับได้มีการศึกษาและอภิปรายผล เพื่อให้เป็นที่ยอมรับ ทั้งช่วยให้มีการปรับปรุงและการได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม อันจะทำให้การนำผลการวิจัยไปใช้มีความหมายมากขึ้น

ประโยชน์ของการประเมินผลกระทบ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช (2545: 179 – 180) กล่าวว่า เมื่อผลกระทบของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ดังนั้นการประเมินผล

กระทบของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำตลอดเวลาเช่นเดียวกัน นั่นคือ ก่อนกำหนดนโยบาย แผนงาน หรือโครงการในขณะดำเนินงานและเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้นไปแล้ว ประโยชน์ของการประเมินผลกระทบคือประโยชน์ของการใช้สารสนเทศที่ได้จากการประเมิน เพื่อประเด็นต่อไปนี้

1. ให้สารสนเทศที่ช่วยในการกำหนดนโยบาย การกำหนดกิจกรรมในแผนงานและโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่คาดว่าจะหรือพบว่าจะมีปรากฏการณ์หรือปฏิกิริยาที่ไม่คาดคิดอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านลบ เช่น เมื่อมีการต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการสร้างเขื่อน การประเมินก่อนการดำเนินงาน และได้ทราบถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นถ้ามีการสร้างเขื่อน เช่น มีการรวมตัวของผู้เสียประโยชน์ อาจมีการเดินขบวนคัดค้านถ้าดำเนินการ ในกรณีเช่นนี้ผู้กำหนดนโยบายอาจปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยชะลอการใช้นโยบายดังกล่าว และอาจมีกิจกรรมการแก้ไขปัญหาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องก่อน ก่อนที่การสร้างเขื่อนจะเริ่มขึ้น เช่น อาจมีโครงการพัฒนาที่ดินเพื่ออพยพผู้ที่เดือดร้อน หรือโครงการอื่นที่จะช่วยแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่อาจมีขึ้น เป็นต้น

2. นำไปสู่การให้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นและไม่เป็นเป้าหมายของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ ไปปฏิบัติ

3. ก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดี และความร่วมมือในการกำหนดดำเนินงานหรือใช้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกฝ่าย

4. ช่วยให้ผู้รับผิดชอบสามารถพัฒนาหรือปรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการให้สอดคล้องกับสิ่งที่จริงและบริบท

5. ทำให้ผู้รับผิดชอบทุกคน ทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

6. ช่วยกระตุ้นให้เกิดการรับรู้ในนโยบาย แผนงาน หรือโครงการของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์

7. ผู้รับผิดชอบสามารถวางแผนในการที่จะนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

8. ผู้รับผิดชอบโครงการสามารถวางแผนในการให้ข้อมูลเพิ่มเติม ให้การศึกษาประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไปได้มีความรู้ ความเข้าใจในนโยบาย แผนงานหรือโครงการ และผลกระทบที่จะได้รับ

9. ผู้รับผิดชอบได้ข้อมูลสารสนเทศเพิ่มเติมที่ทำให้กำหนดนโยบาย แผนงาน หรือโครงการได้รอบคอบและรัดกุมยิ่งขึ้น

สรุป ผลกระทบ หมายถึง ปรากฏการณ์หรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดขึ้น อาจเป็นผลที่คาดหรือไม่ได้คาดว่าจะเกิด และอาจเป็นทั้งผลในทางบวกและทางลบ ประเภทของผลกระทบมี 3 ประเภท คือผลกระทบทางตรง ผลกระทบทางอ้อม และผลกระทบข้างเคียง ขั้นตอนหลักในการประเมินผลกระทบ คือ ศึกษานโยบาย แผนงาน และโครงการ การกำหนดวัตถุประสงค์ ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การประเมิน สืบหาข้อมูลที่มีอยู่แล้ว ออกแบบการประเมิน พัฒนาเครื่องมือและทดลองใช้เครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูล จัดกระทำและวิเคราะห์ข้อมูลและเขียนรายงานข้อค้นพบและอภิปรายผลที่พบกับผู้เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับอื่น ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน

ความหมายของคุณภาพชีวิตการทำงาน

จากการศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตการทำงาน พบว่ามีผู้ให้ความหมายของคำว่า คุณภาพชีวิตการทำงาน ไว้มากมายทั้งนักวิชาการภายในประเทศและต่างประเทศ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

เสนาะ ดิยาว (2543 : 6) กล่าวว่าคุณภาพชีวิตในการทำงาน หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงคุณภาพโดยทั่วไปที่เกิดขึ้นในที่ทำงาน การที่ผู้บริหารดำเนินการต่าง ๆ ที่จะสร้างสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในที่ทำงานที่เอื้อให้เกิดผลผลิตสูง

เดวิส (Davis อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว, 2543 : 6) ได้ให้คำจำกัดความของคุณภาพชีวิตการทำงานไว้ว่า หมายถึงคุณภาพของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานหรือพนักงาน กับ สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งหมดโดยส่วนรวม ในการทำงานรวมทั้งเน้นถึงมิติด้านความสัมพันธ์กันระหว่างมนุษย์ด้วยกันเองอีกด้วยในการออกแบบการทำงาน

เมอร์ตัน (Merton อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว, 2543 : 6) ได้ให้คำจำกัดความคุณภาพชีวิตการทำงานว่า เป็นคำที่มีความหมายครอบคลุมทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับจริยธรรมในการทำงาน สภาพการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์ก็ เพื่อประเมินสภาพการทำงาน ความพอใจและความไม่พอใจของ คนงานการจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต และการได้รับการยอมรับว่ามีส่วนต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของสังคม

ดูบริน (Durin อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว, 2543 : 6) ได้ให้ความหมายว่าเป็นระดับของความพึงพอใจของสมาชิกในองค์กรที่มีต่อสิ่งที่สำคัญที่บุคคลต้องการ โดยผ่านประสบการณ์ในการทำงานของพวกเขาในองค์กรนั้น

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า คุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกที่แตกต่างกันไปตามมิติการรับรู้ของแต่ละบุคคล โดยผ่านประสบการณ์ในการทำงานจนก่อให้เกิดความพึงพอใจ และความไม่พึงพอใจในการทำงานขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน

แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน เป็นเรื่องของการแก้ปัญหาแรงงานให้ผู้ทำงานมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีขึ้นนั่นเอง และนับว่าเป็นเรื่องที่แต่ละสังคมของประเทศอุตสาหกรรมจะพิจารณาว่าจะใช้วิธีการอย่างไร ดังนั้น จึงทำให้ภาพรวมแล้วการที่ให้คำนิยามความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่มีความแตกต่างกันอย่างหลากหลาย รวมทั้งวิธีการศึกษาก็แตกต่างกันออกไปจนไม่อาจอ้างอิงไปสู่กิจกรรมอย่างเดียวกันได้ จึงกล่าวได้ว่าต้องนิยามความหมายให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศนั้น ๆ ด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่าแต่ละประเทศจะไม่อาจถ่ายทอดหรือได้รับประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาในการทำงานให้กับอีกประเทศหนึ่งไม่ได้ซึ่งสิ่งชี้ให้เห็นถึงความสนใจร่วมกันของนานาประเทศต่อเรื่องคุณภาพชีวิตการทำงาน จะเห็นได้จากองค์การแรงงานต่างประเทศ (ILO) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ในปี 1975 และนำเอาผลการศึกษามาจัดเป็นโครงการระหว่างประเทศ เพื่อปรับปรุงเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (QWL Movement) ในประเทศอังกฤษและประเทศอื่นๆ ในยุโรปเมื่อประมาณ 30 ปีที่แล้ว โดยที่ขบวนการนี้ได้มีคำนิยามพื้นฐานร่วมกันในการมองคุณค่าของมนุษย์ คือ

1. มนุษย์พึงได้รับการปฏิบัติอย่างมีเกียรติ และได้รับการยอมรับทั่วไปทั้งภายในสถานที่ทำงานและที่อื่น ๆ
2. มนุษย์พึงได้รับการสนับสนุนในสิ่งที่พวกเขาสร้างสรรค์ขึ้นมา
3. มนุษย์ในองค์กรมีความปรารถนาที่จะเรียนรู้ และเติบโตไปกับองค์กร
4. มนุษย์ต้องการรู้ว่าองค์กรของตนมีวิธีการทำงานอย่างไร และตนจะอุทิศความพยายามเพื่อองค์กรเป็นส่วนรวมอย่างไร
5. มนุษย์มีแนวโน้มที่จะตอบสนองมากขึ้น หากได้รับการตอบสนองอย่างผู้มีเกียรติและศักดิ์ศรี
6. การที่มีคำนิยามร่วมกันนี้ไม่ได้หมายความว่า จะมีแนวทางคุณภาพชีวิตในการทำงานใดๆ จะดีเด่นกว่าแนวทางอื่น

เกณฑ์ชี้วัดหรือองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตการทำงาน

เกณฑ์ (Indicator) หรือองค์ประกอบคุณภาพชีวิตการทำงาน มีความหลากหลายแตกต่างกันไปซึ่งมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังนี้ เริ่มจากในช่วงศตวรรษที่ 1930 คุณภาพชีวิตการทำงานจะขึ้นอยู่กับการมีความมั่นคงในการทำงาน การทำงานที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ และสภาพ

เศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติงานเอง ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1950 แนวคิดได้เริ่มขยายกว้างขึ้นโดย นักจิตวิทยาในยุคนั้นเพิ่มเอาความสัมพันธ์ทางบวกระหว่างขวัญในการทำงานจากผลผลิตที่เกิดจากการสนับสนุนส่งเสริมให้มีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) ระหว่างคนงาน และฝ่ายนายจ้างในการทำงาน เป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่ง ที่จะบอกให้ทราบถึงคุณภาพชีวิตในการทำงาน ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ได้เพิ่มเรื่องการมีโอกาสดำรงตำแหน่งได้อย่างเหมาะสม และแบบแผนการทำงานที่เป็นที่พึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานมาเป็นตัวชี้วัดด้วย และตั้งแต่ประมาณ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมาก็มีการศึกษาเรื่องนี้ อย่างจริงจังมากขึ้น โดยมีเป้าหมายเน้นไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรและ ประสิทธิภาพขององค์กรเป็นหลัก (ปัทมา อ่อนไสว, 2542 : 17) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เวสต์ลีย์ (Westley อ้างถึงใน ปัทมา อ่อนไสว, 2542 : 18) ได้จำแนกองค์ประกอบของ คุณภาพชีวิตการทำงานเป็น 4 มิติซึ่งเป็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตการทำงาน คือ

1. มิติความไม่เสมอภาค (Inequity) ซึ่งตามมุมมองของเศรษฐศาสตร์แล้วเสนอให้ใช้ ความไม่พึงพอใจในการทำงาน การนัดหยุดงาน และการก่อวินาศกรรมเป็นตัวชี้วัด
2. มิติความไม่มั่นคง (Insecurity) ซึ่งเป็นมุมมองของเศรษฐศาสตร์ โดยใช้ตัววัดอัน เดียวกัน กับมิติความไม่เสมอภาค
3. มิติด้านความแปลกแยก (Alienating) เป็นทัศนะในเชิงจิตวิทยา โดยได้เสนอให้ใช้ ความรู้สึกว่างเฉย หรือเฉื่อยชาในการทำงาน การขาดงาน และการลาออกจากงานหรือการเปลี่ยน งาน(Turn over) เป็นตัวชี้วัด
4. มิติเกี่ยวกับการปลุกตัว (Anomie) ซึ่งตามทัศนะทางสังคมวิทยา ได้เสนอให้ใช้ ความรู้สึกถึงว่าตนเองไร้ความหมายต่องาน การขาดงาน และการลาออกจากงานเป็นตัวชี้วัด

ปัทมา อ่อนไสว (2542: 19) ได้ศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตการทำงานโดยใช้ตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้ คือ

1. ความมั่นคง ปลอดภัย (Security) ซึ่งประกอบไปด้วย ความมั่นคงปลอดภัยในงาน สุขภาพอนามัยของพนักงาน
2. ความเสมอภาค (Equity) ประกอบด้วย ความมีกฎระเบียบที่ยุติธรรมเหมาะสมตาม สมควรและเสมอภาคเป็นธรรมในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน
3. ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) ประกอบด้วย การมีโอกาสมากขึ้นเพื่อจะมี ส่วนร่วมต่างๆ เช่น การตัดสินใจในงาน การปรับปรุงงาน เป็นต้น
4. ความเป็นปัจเจกบุคคล (Individuate) หมายถึงการมีเป้าหมายที่จะพัฒนาบุคคล อย่างเต็มที่ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตามศักยภาพ

เลวิน (Lewin อ้างถึงใน ปัทมา อ่อนไสว, 2542 : 19) ได้อธิบายองค์ประกอบของ คุณภาพชีวิตการทำงาน 10 ประการ ประกอบด้วย

1. ค่าจ้างและผลประโยชน์ที่จะได้รับ (Pay and Benefits)
2. เงื่อนไขการทำงาน (Conditions of Employment)
3. เสถียรภาพของการทำงาน (Employment Stability)
4. การควบคุมการทำงาน (Control of Work)
5. การปกครองตนเอง (Autonomy)
6. การยอมรับ (Recognition)
7. ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา (Relations with Supervisor)
8. วิธีพิจารณาการเรียกร้อง (Appeals Procedure)
9. ความพร้อมของทรัพยากรที่มีอยู่ (Adequacy of Resources to Get Work Done)
10. ความอาวุโส (Seniority in Employment)

จากการศึกษาถึงเกณฑ์ชีวิตคุณภาพชีวิตการทำงานดังกล่าวข้างต้น พบว่า จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แต่จากสภาพการณ์ในปัจจุบันนี้ องค์กรต่างๆ ก็ได้หันมาให้ความสนใจในเรื่อง คุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานกันมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าจะยังมองไม่เห็นเป็นรูปธรรมก็ตาม ซึ่งถ้าจะเน้นให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนแล้ว องค์กรควรที่จะพิจารณาให้คลุมถึง องค์ประกอบต่างๆ ทั้งในด้านตัวบุคคล องค์กร และสังคม ทั้งนี้ เพื่อที่จะวัดคุณภาพชีวิตการทำงานพนักงานให้ได้ผลที่ถูกต้องชัดเจนดังนั้นผู้วิจัยจึงได้เลือกเกณฑ์ชีวิตที่มองปัจจัยต่างๆ ได้ค่อนข้างครอบคลุมและสามารถวัดได้ในเชิงปริมาณตามแนวคิดของวอลตัน (Walton, 1973 : 12-18) ที่ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์ลักษณะงาน (Salient Features) ด้านคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยแบ่งเป็นประเด็นความคิดหลัก 8 ประเด็นซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ค่าตอบแทน ซึ่งพิจารณาได้จาก

1.1 ค่าตอบแทนที่ยุติธรรม จะต้องผ่านกระบวนการประเมินค่างาน โดยชีวิตให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ในงาน เช่น ความรับผิดชอบ การศึกษาอบรม สภาพการทำงานให้สัมพันธ์กับค่าจ้างและต้องอยู่ใน Supply and Demand ของตลาด รวมทั้งความสามารถในการจ่ายขององค์กร หากองค์กรมีกำไรมาก ก็จะต้องจ่ายมาก

1.2 ค่าตอบแทนที่เพียงพอจะต้องเป็นค่าทดแทนที่ได้รับจากการทำงานอย่างเต็มเวลา ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานที่สังคมกำหนด เหมาะสมต่อสถานะค่าครองชีพ

2. โอกาสและการพัฒนาความสามารถ กล่าวคือ เนื้อหาของงานจะต้องมีลักษณะเน้นถึง คุณภาพงาน (Job Qualities) ซึ่งต้องลักษณะเฉพาะ ดังนี้

2.1 อำนาจความเป็นอิสระในการควบคุมตนเอง (Autonomy) ลักษณะงานจะต้องเปิดโอกาสให้คนงาน มีความคิดเป็นตัวของตัวเองที่มาก และเน้นการควบคุมตนเอง (Self-Controls) ที่เทียบเท่ากับการควบคุมจากภายนอก (External Controls)

2.2 ทักษะหลากหลาย (Multiple Skills) ลักษณะงานที่เปิดโอกาสให้คนงานได้ใช้ความชำนาญและความสามารถอย่างกว้างขวางแทนที่จะใช้ความชำนาญแบบแคบ ๆ และซ้ำซาก

2.3 ประกอบด้วยข้อมูลที่มีความหมายและส่งผลในอนาคต (Information and Perspective) หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติมีโอกาสได้รับข้อมูลที่มีความหมายมีคุณค่าต่อชีวิตของเขา ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งหมดของการทำงาน และให้ได้รับผลจากการทำงานของตนเอง เพื่อว่าเขาจะสามารถรับรู้และซาบซึ้งถึงผลการทำงานของตน

2.4 ครอบคลุมกระบวนการทำงาน (Whole Tasks) หมายถึง การทำงานของผู้ปฏิบัตินั้นครอบคลุมกระบวนการงานนั้นทั้งหมด หรือเป็นส่วนหนึ่งของงานที่มีความหมาย

3. ความมั่นคงและความก้าวหน้าในงาน โดยเน้นทางด้าน

3.1 การพัฒนา (Development) หมายถึง กิจกรรมหรืองานที่ทำในปัจจุบันมีส่วนช่วยรักษาและขยายขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ไม่ใช่นำไปสู่ความล้าหลัง

3.2 ความมุ่งหวังในอนาคต (Perspective Application) หมายถึง ความคาดหวังที่จะได้ใช้ความรู้และทักษะใหม่หรือที่ขยายออกไปในการทำงานในอนาคต

3.3 โอกาสความก้าวหน้า (Advancement Opportunity) หมายถึง การมีโอกาที่จะรับความก้าวหน้าในองค์กรหรืออาชีพ หรือ เป็นที่ยอมรับของเพื่อนร่วมงาน สมาชิก กรรมการ หรือ สมาคม

3.4 ความมั่นคง (Security) หมายถึง ความมั่นคงในการทำงานและค่าจ้างเพื่อยังชีพ

4. สภาพแวดล้อมการทำงาน องค์กรจะต้องจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ปลอดภัยต่อสุขภาพและจัดให้ความเป็นอยู่ของพนักงานถูกต้องตามมาตรฐานของกฎหมาย

5. การบูรณาการทางสังคมหรือการทำงานร่วมกัน เป็นพิจารณาถึงลักษณะของความสัมพันธ์ทางสังคม ภายใต้อิทธิพลของปัจจัยเหตุอยู่ในบรรยากาศของสถานที่ทำงานดังต่อไปนี้

5.1 การปลอดจากอคติ หมายถึง การยอมรับของคนงานที่มีลักษณะที่เกี่ยวกับงาน (Work-related traits) ทักษะความสามารถและศักยภาพ โดยปราศจากเรื่อง เชื้อชาติ เพศ สัญชาติ หรือ วิถีชีวิต

5.2 ความเสมอภาคในโอกาส (Equalitarian) หมายถึง ความเสมอภาคในองค์กรในการที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือได้รับตำแหน่งที่มีความสำคัญสูงขึ้น

5.3 มีระบบเคลื่อนย้ายตำแหน่ง (Mobility) หมายถึง การที่คนงานมีการเคลื่อนย้ายจากตำแหน่งระดับล่างไปสู่ตำแหน่งระดับบน ตัวอย่างที่ให้เห็น เช่น จำนวนร้อยละของพนักงานที่มีความสามารถที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งต่างๆ ในองค์กร

5.4 การสนับสนุนซึ่งกันและกันในกลุ่ม (Supportive Primacy Group) หมายถึง การที่สมาชิกในกลุ่มมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแบบ face to face มีกาช่วยเหลือสนับสนุน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ความคิดซึ่งกันและกัน

5.5 ความเป็นชุมชน (Community) หมายถึง ความรู้สึกเป็นชุมชนในองค์กร ขยายตัวไปนอกเหนือไปจากกลุ่มงาน (face to face work group)

5.6 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Openness) หมายถึง การที่สมาชิกของกลุ่มในองค์กรมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันด้วยความคิด และความรู้สึกที่เปิดเผย

6. ธรรมเนียมในองค์กรได้แก่

6.1 สิทธิส่วนตัว (Privacy) หมายถึง สิทธิส่วนบุคคล หรือ สิทธิส่วนบุคคล หรือ สิทธิในเรื่องส่วนตัว เช่น การปลอดจากการแทรกแซงของนายจ้างในเรื่องพฤติกรรมส่วนตัวนอกเวลาทำงานหรือในเรื่องการกระทำของสมาชิกครอบครัว

6.2 เสรีภาพในการพูด (Free Speech) หมายถึง สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นด้วยกับความเห็นของผู้บังคับบัญชา หรือ ผู้มีอำนาจในองค์กร โดยปราศจากความกลัวว่าจะถูกแก้แค้น

6.3 ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันทุกเรื่อง รวมทั้งการได้ค่าจ้าง รางวัลเชิงสัญลักษณ์ และความมั่นคงในงาน

6.4 กระบวนการยุติธรรม (Due Process) หมายถึง การปกครองโดยหลักกฎหมายใช้ปกครองโดยคนในเรื่องต่างๆ เช่น ความเท่าเทียมกันแห่งโอกาสเรื่องส่วนตัว การแสดงความคิดเห็นขัดแย้ง รวมทั้งกระบวนการทางกฎหมายและมีช่องทางในการอุทธรณ์

7. บทบาทการทำงานที่มีความสมดุล หมายถึง การสร้างความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตครอบครัวของพนักงานให้ดีไม่ให้มีผลกระทบต่อกัน เช่น การทำงานล่วงเวลามากไปทำให้ครอบครัวมีปัญหาขาดความอบอุ่นการย้ายงานบ่อย ๆ ทำให้เกิดละทิ้งถิ่นที่อยู่ เปลี่ยนเพื่อใหม่ต้องกลายเป็นคนแปลกหน้า

8. การคำนึงถึงประโยชน์และความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การที่บทบาทขององค์กรสามารถตอบสนองต่อสังคมในเชิงที่เป็นคุณหรือโทษซึ่งมีผลต่อความรู้สึกที่เป็นคุณหรือโทษ ซึ่งมีผลต่อความรู้สึกในเรื่องคุณภาพชีวิตของสมาชิก คนงาน รับรู้ว่าองค์กรรับผิดชอบต่อสังคมในรูปของผลผลิต การระบายของเสีย เทคนิคทาง การตลาดวิธีการปฏิบัติในเรื่องการมีส่วนร่วมในทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งหากองค์กรที่สมาชิกรับรู้ว่าการกระทำที่ไม่รับผิดชอบต่อสังคม

จะทำให้คนงานรู้สึกลดลงคุณค่าของงานและอาชีพของตนลดลงไปมาก ซึ่งในทางกลับกันจะมีผลกระทบต่อความภูมิใจของตนลงไป

ผู้วิจัยสรุปว่า คุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกที่แตกต่างกันไปตามมิติการรับรู้ของแต่ละบุคคล โดยผ่านประสบการณ์ในการทำงานจนก่อให้เกิดความพึงพอใจ และความไม่พึงพอใจในการทำงานขึ้น องค์ประกอบคุณภาพชีวิตการทำงานประกอบด้วย ค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ โอกาสความก้าวหน้าและมั่นคงในงาน โอกาสในการพัฒนาและการใช้ความสามารถของบุคคล การทำงานร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น สิทธิส่วนบุคคลในสถานที่ทำงาน จังหวะชีวิต และความเป็นประโยชน์ต่อสังคม

แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

โดยทั่วไปการศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจมักจะศึกษาในภาพสองมิติ คือมิติความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติ และมิติความพึงพอใจของผู้รับบริการ ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาในมิติความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ดังนี้

สตาตส์ และเซลล์เลต (Stauss & Sayles อ้างถึงใน อรรถพร แม้นเลิศ, 2550: 19) ความรู้สึกพอใจในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะงานนั้นให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ปฏิบัติงานควรจะได้รับ เช่น ค่าจ้างเงินเดือน สิ่งเกื้อกูลต่างๆ เป็นงานที่ส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้า เกิดความมั่นคงปลอดภัย ได้รับความพึงพอใจสูงสุดทั้งในด้านวัตถุและจิตใจ ทำให้บุคคลเต็มใจปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างดีที่สุด

ปาร์เกอร์ และ โอเกิลสบี (Parker & Oglesby อ้างถึงใน อรรถพร แม้นเลิศ, 2550 : 19) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เป็นความรู้สึกในเรื่องต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ที่มีต่องาน

เฟรนช์ (French อ้างถึงใน กฤตธี จำเริญพานิช, 2549: 11) กล่าวว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเกิดจากการได้รับการตอบสนองทางอารมณ์ของบุคคล อาจเป็นเงินเดือน ผลประโยชน์ตอบแทนและการกำกับดูแล ความพึงพอใจในงานสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่าง ๆ รวมทั้งความต้องการของบุคคล ลักษณะของงาน ขอบเขตของงาน สภาพการทำงาน และบุคลิกลักษณะของแต่ละบุคคล

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ความพึงพอใจในการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกภายในของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกันออกไป อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยหรือองค์ประกอบต่างๆ ในการปฏิบัติงาน เช่น ลักษณะงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน และผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งจะทำให้บุคคลเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานจนบรรลุวัตถุประสงค์

ความสำคัญของความพึงพอใจ

ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเป็นความรู้สึกรวมของบุคคลที่มีต่อการทำงานในทางบวกเป็นความสุขของบุคคลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและได้รับผลตอบแทนคือผลที่เป็นความพึงพอใจที่ทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกกระตือรือร้นต่อความมุ่งมั่นที่จะทำงาน มีขวัญและกำลังใจ สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน รวมทั้งการส่งผลต่อความสำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ

ความสำคัญของการศึกษาความพึงพอใจ (ปรีชาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2540: 143) มีดังนี้

1. การรับรู้ปัจจัยต่างๆ มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจงาน ทำให้หน่วยงานสามารถนำไปใช้ในการสร้างปัจจัยเหล่านี้ให้เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน
2. ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ทำให้บุคคลมีความตั้งใจในการทำงาน ลดการขาดงาน การลางาน การมาทำงานสาย และขาดความรับผิดชอบที่มีต่องาน
3. ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเป็นการเพิ่มผลผลิตของบุคคลทำให้องค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

จากการศึกษาของพอเตอร์ และสตีลส์ (Porter & Steers อ้างถึงใน กฤตธี จำริญพานิช, 2549 : 11) พบ ความสำคัญของความพึงพอใจในงานเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีผลต่อการออกจากงานและการขาดงาน ดังนี้

1. ความพึงพอใจในงานเป็นตัวทำนายในการลาออกจากงานผู้ปฏิบัติงานส่วนมากลาออกจากงานเนื่องจากมีความไม่พอใจในงานและไม่สามารถได้รับในสิ่งที่คาดหวัง แต่ถ้าผู้สมัครงานใหม่ได้รับทราบสิ่งแวดล้อมของงานตามสภาพที่เป็นจริง รวมทั้งความยากในการทำงานก่อนที่เขาจะถูกบรรจุเข้าทำงาน บุคคลเหล่านั้นจะสามารถปรับความคาดหวังได้ ซึ่งเป็นการลดการลาออกได้
2. ค่าจ้างและการให้ความดีความชอบจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับการลาออกจากงาน
3. แบบของการนิเทศงานเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการลาออกจากงานผู้ปฏิบัติงานจะชอบหัวหน้างานที่มีลักษณะเป็นมิตร รู้จักชมเชยการปฏิบัติงาน และยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
4. ขนาดของหน่วยงานจะมีผลต่อการลาออกจากงานและการขาดงาน หน่วยงานขนาดเล็กจะไม่พบปัญหาการหยุดงานและการลาออกจากงานมากนัก
5. การขาดความพึงพอใจในเพื่อนร่วมงานจะมีความสัมพันธ์อย่างสูงกับการลาออกจากงานแต่ไม่ใช่ทุกหน่วยงาน เพราะผู้ปฏิบัติงานบางคนมีความต้องการในด้านการติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่นไม่ค่อยสูงนัก

6. การขาดงานจะมีความสัมพันธ์กับความไม่พึงพอใจในงาน ลักษณะงานนั้นจะเป็นแนวทางที่จะสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน และความพึงพอใจรวมทั้งความคับข้องใจและความขัดแย้งภายในบุคคลด้วย

7. ความซ้ำซากของงาน ความรู้สึกไม่อิสระ และการไม่ได้รับผิชอบ จะสัมพันธ์กับการลาออกจากงานและการหยุดงาน

องค์ประกอบที่ช่วยให้เกิดความพึงพอใจ

กิลเมอร์ (Gilmer อ้างถึงใน กฤตธี จำเริญพานิช, 2549 : 13-14) ได้สรุปองค์ประกอบต่างๆ ที่ทำให้บุคคลเกิดความพึงพอใจในการทำงานไว้ 10 ประการ ได้แก่

1. ความมั่นคงปลอดภัย (Security) ได้แก่ ความมั่นคงในการทำงาน การได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยจะแปรไปตามความรู้งานของบุคคลที่มีพื้นฐานความรู้น้อยหรือขาดความรู้ ย่อมเห็นว่าความมั่นคงในงานนี้มีความมั่นคงสำหรับเขามากแต่คนที่มีความรู้สูงจะรู้สึกว่าไม่มีความสำคัญมากนัก

2. โอกาสก้าวหน้าในการทำงาน (Opportunity for Advancement) ได้แก่ การได้มีโอกาสได้เลื่อนตำแหน่งงานสูงขึ้น การมีโอกาสนำหน้าจากความสามารถในการทำงาน ย่อมทำให้เกิดความพึงพอใจในงาน ผู้ชายมีความต้องการโอกาสก้าวหน้าในการทำงานสูงกว่าผู้หญิง

3. สถานที่ทำงานและการจัดการ (Company and Management) หมายถึง สภาพที่ทำงานทั้งลักษณะทางกายภาพทั่วไป และลักษณะของการจัดดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของภาระงานนั้นด้วย ได้แก่ ขนาดขององค์กร ชื่อเสียง รายได้ และการประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รู้จักกันแพร่หลายของสถานที่ทำงาน ผู้ที่มีอายุมาก จะมีความต้องการเกี่ยวกับเรื่องนี้สูงกว่าผู้ที่มีอายุน้อย

4. ค่าจ้างหรือรายได้ (Wages) หมายถึง อัตราค่าจ้างที่คนงานหรือลูกจ้างได้รับจากการทำงานในสถานที่ทำงานนั้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ผู้ชายจะเห็นค่าจ้างเป็นสิ่งสำคัญมากกว่าผู้หญิง และผู้ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนของภาคเอกชนให้ความสำคัญมากกว่าผู้ที่ทำงานในหน่วยงานรัฐบาล

5. ลักษณะของงานที่ทำ (Intrinsic Aspects of the Job) หมายถึง ลักษณะเฉพาะของงานแต่ละประเภทซึ่งแตกต่างออกไป เช่น งานสอน งานบริหาร เป็นต้น ลักษณะของงาน นับว่ามีความสัมพันธ์กับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน หากผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานตามความต้องการหรืองานที่เขาถนัด เขาย่อมจะเกิดความพึงพอใจในการทำงาน

6. การนิเทศงาน (Supervision) การติดตามดูแลให้คำปรึกษาหารือและข้อเสนอแนะแก่ผู้ปฏิบัติงาน การนิเทศมีความสำคัญและสามารถให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกพอใจหรือไม่พอใจต่องานได้ โดยผู้ปฏิบัติงานหญิงมักจะมีความรู้สึกไวต่อองค์ประกอบนี้มากกว่าชาย หากการบังคับบัญชาไม่ดี ก็เป็นสาเหตุสำคัญให้ทั้งชายและหญิงขาดงานและลาออกจากงานได้

7. ลักษณะทางสังคม (Social Aspects of the Job) หมายถึงการใช้ชีวิตร่วมกันของคนงานหรือผู้ปฏิบัติงานร่วมกันในสถานที่ทำงาน การใช้ชีวิตในสถานที่ทำงานร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุขย่อมก่อให้เกิดความพึงพอใจ องค์ประกอบนี้มีทั้งความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจและมีความสัมพันธ์กับอายุและระดับงาน ผู้หญิงจะเห็นว่าองค์ประกอบนี้สำคัญมากกว่าชาย

8. การสื่อสาร (Communication) หมายถึง การสื่อสารความคิดเห็นและความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน การสื่อสารช่วยสร้างความเข้าใจให้ตรงกันให้แก่ผู้ร่วมงาน องค์ประกอบนี้มีความสำคัญมากสำหรับผู้ที่มีระดับการศึกษาสูง

9. สภาพการทำงาน (Working Condition) หมายถึง สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ สภาพอุณหภูมิ แสง เสียง ห้องทำงาน ห้องสุขา ห้องอาหาร ชั่วโมงการทำงาน สภาพการทำงานนี้คนงานหญิงให้ความสำคัญมากกว่าคนงานชาย

10. ผลประโยชน์ตอบแทน (Benefits) หมายถึง ผลประโยชน์ต่างๆ ที่คนงานหรือผู้ปฏิบัติงานได้รับนอกเหนือจากค่าจ้าง ได้แก่ เงินบำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล เงิน สวัสดิการวันหยุด วันพักผ่อนต่างๆ

เฮิร์สเบิร์ก (Herzberg อ้างถึงใน กฤตธี จำริญพานิช, 2549 : 15) ได้สรุปองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน และองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความไม่พึงพอใจในการทำงานดังนี้

องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน

1. ความสำเร็จของงาน
2. การได้รับการยอมรับนับถือ
3. ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ
4. ความรับผิดชอบ
5. ความก้าวหน้า
6. ความเจริญเติบโตในอนาคต

องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความไม่พึงพอใจในการทำงาน

1. นโยบายและการบริหารงานขององค์กร
2. การบังคับบัญชา
3. ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา
 - 3.1 สภาพการทำงาน
 - 3.2 เงินเดือน
 - 3.3 ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน

3.4 ความเป็นส่วนตัว

3.5 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา

3.6 สถานภาพของอาชีพ

3.7 ความมั่นคงในงาน

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการทำงาน

เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ความพึงพอใจในการทำงาน มีความสำคัญอย่างมากในการทำงาน งานใดก็ตามถ้าผู้ที่มีความพอใจในงานที่ทำอยู่ ก็จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและกระตือรือร้นที่จะทำให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และในทางตรงกันข้าม หากผู้ทำงานไม่มีความพอใจในงานที่ทำอยู่ ผลเสียก็จะเกิดแก่หน่วยงานหรือองค์กรนั้นๆ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546: 24) ในการปฏิบัติงานโดยทั่วไป ผู้ปฏิบัติงานจะเกิดความรู้สึกพึงพอใจในการทำงานและเต็มใจที่จะทำงานให้สำเร็จตามความมุ่งหมายได้ก็ต่อเมื่องานนั้นสามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของเขาได้ การศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงาน ได้มีผู้ค้นคว้าไว้มากมาย แนวความคิดและทฤษฎีที่น่าสนใจ ดังนี้

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ มาสโลว์ (Maslow อ้างถึงใน รัตนา สุกตสกุล, 2551: 11) ได้ตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจ (Maslow's General Theory of Human Motivation) เป็นที่รู้จักและยอมรับกันแพร่หลาย ทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์ มีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ 3 ประการ ดังนี้

1. คนทุกคนมีความต้องการ และความต้องการนี้จะมีอยู่ตลอดเวลาและไม่มีสิ้นสุด
2. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่ใช่สิ่งที่จูงใจของพฤติกรรมอีกต่อไป ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นที่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรม
3. ความต้องการของคนจะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นจากต่ำไปหาสูงตามลำดับความสำคัญ กล่าวคือ เมื่อความต้องการในระดับต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับสูงก็จะเรียกร้องให้ตอบสนอง

มาสโลว์ (Maslow อ้างถึงใน รัตนา สุกตสกุล, 2551: 11) ได้สรุปว่า การจูงใจเป็นไปอย่างมีระเบียบตามลำดับ ทฤษฎีของมาสโลว์ จะมีลักษณะความต้องการเป็นไปตามลำดับจากต่ำไปหาสูง 5 ขั้นดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) ความต้องการทางด้านร่างกายเป็นความต้องการเบื้องต้นเพื่อความอยู่รอด เช่น ความต้องการในเรื่องอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ความต้องการพักผ่อน และความต้องการทางเพศ เป็นต้น ความต้องการ

ทางด้านร่างกายจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนที่ต่อเมื่อความต้องการทางด้านร่างกายไม่ได้รับการตอบสนองเลย

2. ความต้องการความปลอดภัยหรือความมั่นคง (Security of Safety Needs) ถ้าหากความต้องการทางด้านร่างกายได้รับการตอบสนองตามสมควรแล้ว มนุษย์ก็จะมีความต้องการในขั้นต่อไปที่สูงขึ้น คือความต้องการความปลอดภัยหรือความมั่นคงต่างๆ ความต้องการความปลอดภัยจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยจากอันตรายต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับร่างกาย ความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนความมั่นคงนั้น หมายถึงความต้องการความมั่นคงในการดำรงชีพ เช่น ความมั่นคงในหน้าที่การงาน สถานะทางสังคม

3. ความต้องการทางด้านสังคม (Social or Belongingness Needs) เมื่อคนได้รับการตอบสนองในขั้นดังกล่าวแล้วก็จะมีความต้องการสูงขึ้น คือ ความต้องการทางด้านสังคมจะเริ่มเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญต่อพฤติกรรมของคน ความต้องการด้านนี้จะเป็นความต้องการเกี่ยวกับการอยู่รวมกันและการได้รับการยอมรับจากบุคคลอื่น และมีความรู้สึกว่าตนเองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทางสังคมอยู่เสมอ

4. ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นในสังคม (Esteem or Status Needs) ความต้องการในขั้นต่อมาเป็นความต้องการที่ประกอบด้วยสิ่งต่างๆ ดังนี้คือ ความมั่นใจในตนเองในเรื่องความสามารถ ความรู้ และความสำคัญของตัวเอง รวมตลอดทั้งความต้องการที่จะมีฐานะเด่นเป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น หรืออยากให้บุคคลอื่นยกย่องสรรเสริญในความรับผิดชอบในหน้าที่การงาน การดำรงตำแหน่งที่สำคัญในองค์กร

5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต (Self-Actualization Needs) ลำดับขั้นความต้องการที่สูงสุดของมนุษย์ คือความต้องการที่จะสำเร็จในชีวิตตามความนึกคิด หรือความคาดหวัง ทะเยอทะยานใฝ่ฝัน ภายหลังที่มนุษย์ได้รับการสนองตอบความต้องการทั้ง 4 ขั้น อย่างครบถ้วนแล้ว ความต้องการในขั้นนี้จะเกิดขึ้น และมักจะเป็นความต้องการที่เป็นอิสระเฉพาะแต่ละคน ซึ่งต่างก็มีความคิดใฝ่ฝันที่อยากจะได้รับผลสำเร็จในสิ่งอันสูงส่งในทัศนะของตน

ทฤษฎีลำดับขั้นของมาสโลว์ พอสรุปได้ว่าความต้องการทั้ง 5 ขั้นของมนุษย์มีความสำคัญต่างกัน มนุษย์แต่ละคนจะปฏิบัติตนให้สอดคล้องและสนองความต้องการในแต่ละประเภทที่เกิดขึ้น การจูงใจตามทฤษฎีนี้จะต้องพยายามตอบสนองความต้องการของมนุษย์ ซึ่งมีความต้องการลำดับขั้นที่ต่างกันไป ตั้งแต่ลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 5 ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจที่ได้รับการตอบสนองความต้องการในลำดับนั้นๆ

ทฤษฎีลักษณะงาน (Job Characteristics Theory) ของ แฮกแมน แลโอลด์แฮม (Hackman & Oldham, อ้างถึงใน รัตนา ศุกลสกุล, 2551: 17) ได้พัฒนาแบบจำลองคุณลักษณะ

ของงานซึ่งได้แก่ การออกแบบโครงสร้างงานเพื่อให้พนักงานเกิดความพึงพอใจในการทำงาน โดยพิจารณาจากคุณสมบัติหลัก 5 ประการของงาน ซึ่งนำไปสู่ภาวะทางจิตใจที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในงาน ดังนี้

1. ความหลากหลายของทักษะ
2. ความเป็นอันหนึ่งเดียวกัน
3. ความสำคัญของงาน
4. ความมีอิสระในการตัดสินใจในงาน
5. ผลสะท้อนของงาน

ผู้วิจัยสรุปว่า ความพึงพอใจในการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกภายในของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกันออกไป อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยหรือองค์ประกอบต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ความสำคัญของความพึงพอใจในงานเป็นองค์ประกอบสำคัญที่มีผลต่อการออกจากงานและการขาดงาน ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการทำงาน ได้แก่ ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ และทฤษฎีลักษณะงานของ แฮคแมน แลโอลแฮม

ข้อมูลพื้นฐานจังหวัดนครปฐม

ประวัติความเป็นมา

“นครปฐม” เป็นอู่อารยธรรมสำคัญที่มีประวัติความเป็นมายาวนานในแผ่นดินสุวรรณภูมิ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์กล่าวว่า เมืองนครปฐมแต่เดิมนั้นตั้งอยู่ริมทะเล เป็นเมืองเก่าแก่ มีความเจริญรุ่งเรืองมานับตั้งแต่สมัยสุวรรณภูมิ และเป็นราชธานีสำคัญในสมัยทวารวดี ในยุคนั้น นครปฐมเป็นแหล่งเผยแพร่อารยธรรมจากประเทศอินเดีย ซึ่งรวมทั้งพุทธศาสนา นครปฐมจึงเป็นศูนย์กลางของความเจริญ มีชนชาติต่าง ๆอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่เป็นจำนวนมาก ต่อมาได้เกิดความแห้งแล้งขึ้นในเมืองนครปฐม เพราะกระแสน้ำที่ไหลผ่านตัวเมืองเปลี่ยนเส้นทาง ประชาชนจึงอพยพไปตั้งหลักแหล่งอยู่ริมน้ำ และสร้างเมืองใหม่ขึ้นชื่อ“เมืองนครไชยศรี” หรือ “ศรีวิชัย” นครปฐมจึงกลายเป็นเมืองร้างมาเป็นเวลาหลายร้อยปี จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขณะที่ยังผนวชได้รู้คงคำไปพบพระปฐมเจดีย์ และทรงเห็นว่าเป็นเจดีย์องค์ใหญ่ไม่มีที่ใดเทียบเท่า ครั้นเมื่อได้ครองราชย์ จึงโปรดฯ ให้ก่อเจดีย์แบบลังกาครอบองค์เดิมไว้ โดยให้ชื่อว่า “พระปฐมเจดีย์” ทรงปฏิสังขรณ์สิ่งต่าง ๆ ในบริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ให้มีสภาพดี และโปรดฯ ให้ขุดคลองเจดีย์บูชาเพื่อให้การเสด็จมานมัสการสะดวกขึ้นต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เริ่มก่อสร้างทางรถไฟสายใต้ผ่านเมืองนครปฐม ซึ่งขณะนั้นยังเป็นป่ารก

พระองค์จึงโปรดฯ ให้ย้ายเมืองจากตำบลท่านา อำเภอนครชัยศรี มาตั้งที่บริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ เหมือนเช่นครั้งสมัยโบราณครั้งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดฯ ให้สร้าง พระราชวังสนามจันทร์เป็นที่เสด็จแปรพระราชฐานและฝึกซ้อมรบแบบเสือป่า โดยโปรดฯ ให้ตัด ถนนเพิ่มขึ้นอีกหลายสาย รวมทั้งสร้างสะพานเจริญศรัทธาข้ามคลองเจดีย์บูชาเชื่อมระหว่างสถานี รถไฟฟ้ากับองค์พระปฐมเจดีย์ ตลอดจนสร้างพระร่วงโรจนฤทธิ์ทางด้านทิศเหนือขององค์พระปฐม เจดีย์และบูรณะองค์พระปฐมเจดีย์ให้สมบูรณ์สวยงามดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน และได้โปรดฯ ให้ เปลี่ยนชื่อจากเมือง “นครไชยศรี” เป็น “นครปฐม

ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดนครปฐมเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคกลางด้านตะวันตก ตั้งอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีนซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณที่ราบลุ่มภาคกลาง โดยอยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 13 องศา 45 ลิปดา 10 ฟลิปดา เส้นแวงที่ 100 องศา 4 ลิปดา 28 ฟลิปดา มีพื้นที่ 2,168.327 ตารางกิโลเมตร หรือ 1,355,204 ไร่ เท่ากับ ร้อยละ 0.42 ของประเทศ และมีพื้นที่เป็นอันดับที่ 62 ของประเทศ อยู่ห่างจาก กรุงเทพมหานครไปตามเส้นทางถนนเพชรเกษม 56 กิโลเมตร หรือตามเส้นทางถนนบรมราชชนนี (ถนนปิ่นเกล้า – นครชัยศรี) 51 กิโลเมตร และตามเส้นทางรถไฟ 62 กิโลเมตร โดยมีอาณาเขต ติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอกระทุ่มแบน อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอไทรน้อย อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตทวีวัฒนา เขตหนองแขม กรุงเทพมหานคร อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ทิศตะวันตก ติดต่อกับเขตอำเภอบ้านโป่ง อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี และอำเภอท่ามะกา อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี

สภาพภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศของจังหวัดนครปฐมโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นที่ราบ ถึงค่อนข้างราบเรียบไม่มีภูเขาและป่าไม้ ระดับความแตกต่างของความสูงของพื้นที่อยู่ระหว่าง 2 -10 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง สภาพพื้นที่โดยทั่วไปลาดจากทิศเหนือสู่ทิศใต้ และตะวันตกสู่ ตะวันออกมีแม่น้ำท่าจีนไหลผ่านจากทิศเหนือลงสู่ทิศใต้ พื้นที่ทางตอนเหนือ และทาง ตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนใหญ่เป็นที่ดอนส่วนพื้นที่ทางตอนกลางของจังหวัดเป็นที่ราบลุ่ม มีที่ ดอนกระจายเป็นแห่ง ๆ และมีแหล่งน้ำกระจาย สำหรับพื้นที่ด้านตะวันออก และด้านใต้เป็นที่ราบ

กลุ่มริมฝั่งแม่น้ำท่าจีน มีคลองธรรมชาติและคลองข่อยที่ขุดขึ้นเพื่อการเกษตรและคมนาคมอยู่มาก พื้นที่สูงจากระดับน้ำทะเล 2 - 4 เมตร

สภาพภูมิอากาศ

ปริมาณน้ำฝนจากสถิติข้อมูลปริมาณน้ำฝนของจังหวัดนครปฐม โดยใช้ข้อมูลของ สถานีอุตุนิยมวิทยานครปฐม 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

อุณหภูมิ จากสถิติข้อมูลอุณหภูมิของจังหวัดนครปฐม โดยใช้ข้อมูลของ สถานีอุตุนิยมวิทยานครปฐมเปรียบเทียบกับย้อนหลัง 5 ปี (2547 – 2551) ปรากฏว่าอุณหภูมิโดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ปกติ สำหรับอุณหภูมิสูงที่สุดวัดได้ 39.4 องศาเซลเซียส เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2547 และอุณหภูมิต่ำที่สุดวัดได้ 11.1 องศาเซลเซียส เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2549

การกระจายของฝน

ปริมาณฝนที่ตกในพื้นที่จังหวัดนครปฐม จากข้อมูลฝนของสถานีฝนอำเภอต่าง ๆ และ สถานีอุตุนิยมวิทยานครปฐม จากสถิติย้อนหลัง 5 ปี (2547 - 2551) ทำให้ทราบว่า ปริมาณน้ำฝนจะอยู่ในช่วง 300-1,300 มม. โดยพื้นที่ที่มีฝนมากที่สุด ได้แก่ อำเภอนครชัยศรี เมื่อปี 2548 วัดได้ 1,321.0 มม. จำนวนวันที่ฝนตก 91 วัน ส่วนพื้นที่ที่มีฝนตกน้อยที่สุด ได้แก่ อำเภอดอนตูม เมื่อปี 2547 วัดได้ 380.7 มม.

ประชากร

ประชากร ปี 2551 รวมทั้งสิ้น 757,874 คน เป็นชาย 366,180 คน หญิง 391,694 คน คร่าวเรือนทั้งสิ้น 304,313 ครัวเรือน สำหรับอำเภอที่มีประชากรมากที่สุด ได้แก่ อำเภอเมืองนครปฐม มีจำนวน 186,602 คน รองลงมาได้แก่ อำเภอสมาปราน มีจำนวน 175,166 คน และอำเภอกำแพงแสน มีจำนวน 120,977 คน

การบริหารราชการ

จังหวัดนครปฐม แบ่งส่วนการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด (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 แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 15 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 97 แห่ง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยต่างประเทศ

เฮอส์เบิร์ก (Herzberg อ้างถึงใน รัตนา สุกตกุล, 2551: 38) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับคุณภาพชีวิต จากผลการวิจัยพบว่า“คุณภาพของชีวิต”ของบุคคลจะมีความสมบูรณ์ได้นั้น จะต้องประกอบด้วยปัจจัย 4 ด้าน คือ 1) มีการตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย 2) มีการพัฒนาตนเองและความเจริญของบุคคล 3) การมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดของสมาชิกในสังคมปฐมนิ 4) การติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลในสังคมในฐานะที่ตนเป็นสมาชิกในสังคมนั้น

แฮกแมน และ โอลแฮม (Hackman and Oldham อ้างถึงใน รัตนา สุกตกุล, 2551: 38) ศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความเกี่ยวข้องผูกพันกับงาน (Job Involvement) พบว่า ลักษณะงาน (Job Characteristics) ได้แก่ความอิสระในการทำงาน (Autonomy) ความหลากหลายของงาน (Skill Variety) และความสำคัญของงาน (Task Significant) มีอิทธิพลต่อความเกี่ยวข้องผูกพันกับงาน

งานวิจัยในประเทศ

นฤตล มีเพียร (2541 : 134) ศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินบริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) พบว่าข้อมูลระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินมีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อแยกพิจารณาระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานในแต่ละมิติ พบว่า มิติด้านผลตอบแทน มิติด้านความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน มิติด้านในโอกาสการพัฒนาความรู้ความสามารถ มิติด้านบูรณาการทางสังคม มิติด้านการทำงานและชีวิตส่วนตัวอยู่ในระดับกลางทางสังคม อยู่ในระดับสูง ส่วนมิติด้านสภาพความปลอดภัย และมิติด้านสิทธิของพนักงานอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำโดยภาพรวมระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน มีระดับคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับดี

นำชัย โชติประยูร (2541: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตการทำงานของเจ้าหน้าที่สืบสวนในสถานีตำรวจนครบาลระดับของสารวัตรและระดับผู้บังคับหมู่-ลูกแถว พบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวนในสถานีตำรวจนครบาลระดับรองสารวัตรและระดับผู้บังคับหมู่-ลูกแถวมีระดับคุณภาพชีวิตการทำงานแตกต่างกัน และจากการทดสอบสมมติฐานพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวนในสถานีตำรวจนครบาลระดับรองสารวัตร ในมิติสภาพแวดล้อมในการทำงาน มิติโอกาสในการพัฒนาสมรรถภาพของบุคคล มิติความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน มิติ

ผลตอบแทนและรายได้และมีคิความเป็นส่วนตัวในชีวิตครอบครัวพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลตำรวจ สำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจ พบว่าค่าเฉลี่ยระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของพยาบาลในโรงพยาบาลตำรวจ อยู่ในระดับปานกลาง ค่าเฉลี่ยการรับรู้ต่อความสามารถเชิงวิชาชีพของตนเอง และค่าเฉลี่ยระดับค่านิยมทางวิชาชีพอยู่ในระดับสูง ค่าเฉลี่ยการรับรู้ต่อการบริหาร ค่าเฉลี่ยค่านิยมทางบริการค่อนข้างสูง และค่าเฉลี่ยค่านิยมทางราชการอยู่ในระดับปานกลาง พยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลตำรวจ สำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจ จำแนกตามอายุ ระดับชั้นยศ ตำแหน่งหน้าที่ พบว่ามีค่าเฉลี่ยระดับคุณภาพชีวิตการทำงานแตกต่างกันพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลตำรวจ สำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจ จำแนกตาม สถานภาพการสมรส วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน ระดับเงินเดือน แผนกที่ปฏิบัติงาน พบว่ามีค่าเฉลี่ยระดับคุณภาพชีวิตการทำงานไม่แตกต่างกัน การรับรู้ความสามารถเชิงวิชาชีพของตนเองการรับรู้ต่อระบบบริหาร ค่านิยมทางวิชาชีพ ค่านิยมทางราชการ และค่านิยมทางบริการมีความสัมพันธ์ทางบวกกับระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลตำรวจสำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจ ตัวแปรที่สามารถร่วมกันพยากรณ์ความแปรผันของระดับคุณภาพชีวิตของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลตำรวจ สำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจ คือการรับรู้ต่อระบบบริหารค่านิยมทางราชการ แผนก กุมารเวช ซึ่งร่วมกันทำนาย ระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลตำรวจ สำนักงานแพทย์ใหญ่ กรมตำรวจ ได้ร้อยละ 65.66

อาจศึก จอพา, ร.ต.อ.(2542 : 55-57) ศึกษาคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจในเขตอำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว พบว่า คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจในเขตอำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้วโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าด้านค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมอยู่ในระดับน้อย ด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะและความปลอดภัย ด้านการพัฒนาความสามารถบุคคล ด้านความก้าวหน้าและความมั่นคงในงาน ด้านบูรณาการทางสังคม ด้านระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงาน ด้านความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน และด้านปฏิบัติงานในสังคมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการตำรวจในเขตอำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว จำแนกตามสถานภาพและระยะเวลาในการปฏิบัติงานไม่มีความแตกต่างกัน

มฆวรรณ ชูสุวรรณ (2545 : 60-61) ศึกษาทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ ศึกษากรณี : กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม พบว่า ในภาพรวมข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมมีทัศนคติที่ยังไม่สามารถระบุได้ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เนื่องจากอยู่ระหว่างดำเนินการ ซึ่งข้าราชการไม่แน่ใจนโยบายและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการ เมื่อเปรียบเทียบทัศนคติของข้าราชการกรมโรงงาน

อุตสาหกรรมที่มีต่อการปฏิรูประบบราชการ จำแนกตาม เพศ อายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ระดับตำแหน่ง ระดับการศึกษา พบว่า ทุกปัจจัยไม่มีผลต่อทัศนคติของข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม

บุญเรือน สัจธรรมนุกูล (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในการทำงานพนักงานสาขานาการอมสินในเขตกรุงเทพมหานครพบว่าพนักงานสาขานาการอมสินในเขตกรุงเทพมหานคร มีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในการทำงานโดยภาพรวมอยู่ในระดับค่อนข้างสูง จำแนกรายด้าน เรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการคำนึงถึงประโยชน์และความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านการบูรณาการทางสังคม หรือการทำงานร่วมกัน ด้านโอกาสและการพัฒนาความสามารถ และด้านธรรมเนียมในองค์กร และมีความความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือด้านบทบาทการทำงานที่มีความสมดุล ด้านความมั่นคงและความก้าวหน้าในงาน ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงานและด้านค่าตอบแทน พนักงานสาขานาการอมสินในเขตกรุงเทพมหานคร จำแนกตาม เพศ ระดับการศึกษา วิธีที่ใช้ในการเดินทางมาทำงานและระยะเวลาในการเดินทางมาทำงาน พบว่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน พนักงานสาขานาการอมสินในเขตกรุงเทพมหานคร จำแนกตามอายุ ตำแหน่งงาน เงินเดือนและระยะเวลาปฏิบัติงาน พบว่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงานโดยภาพรวมแตกต่างกัน

สมพล ประดับผล (2547:47-49) ศึกษาคุณภาพชีวิตหลังการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการทหารชั้นประทวน : ศึกษากรณีกองพันทหารช่างที่ 2 รักษาพระองค์ พบว่า กำลังพลส่วนใหญ่ของกองพันทหารช่างที่ 2 รักษาพระองค์มีการรับรู้ต่อการมีคุณภาพชีวิตหลังการปฏิรูประบบราชการ ทั้งในด้านชีวิตส่วนตัวและในด้านการปฏิบัติงานซึ่งสามารถเรียงลำดับการมีคุณภาพชีวิตมากไปหาน้อยได้ดังนี้ ด้านการปรับโครงสร้างส่วนราชการ ด้านการปรับปรุงโดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย ด้านการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ด้านการปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานราชการ และด้านประสิทธิภาพของบุคคลภาครัฐ สำหรับการเปรียบเทียบการมีคุณภาพชีวิตหลังการปฏิรูประบบราชการ จำแนกตามชั้นยศทหาร อายุราชการ ระดับการศึกษา และระดับเงินเดือน พบว่า ปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อการมีคุณภาพชีวิตของข้าราชการทหารชั้นประทวน

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้างานแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตการทำงาน ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของต่างประเทศและในประเทศ ผู้วิจัยพบว่ามีปัจจัยมากมายที่ส่งผลต่อ

คุณภาพชีวิตการทำงานของบุคคล ดังนั้นเพื่อให้ครอบคลุมองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมหลังจากใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ผู้วิจัยจึงกำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย

- 1.1 เพศ
- 1.2 อายุ
- 1.3 ระดับการศึกษา
- 1.4 ประเภทตำแหน่ง
- 1.5 ระดับของตำแหน่ง
- 1.6 อายุราชการ
- 1.7 เงินเดือน

2. ตัวแปรตาม คือ ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดนครปฐมจากการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยใช้แนวคิดคุณภาพชีวิตการทำงานของวอลตัน (Walton, 1973 : 12-16) ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 2.1 ค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม
- 2.2 สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ
- 2.3 โอกาสความก้าวหน้าและมั่นคงในงาน
- 2.4 โอกาสในการพัฒนาและใช้ความสามารถของบุคคล
- 2.5 การทำงานร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น
- 2.6 สิทธิส่วนบุคคลในสถานที่ทำงาน
- 2.7 จังหวะชีวิต
- 2.8 ความเป็นประโยชน์ต่อสังคม