

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะและกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540 : 75-76) ส่วนในด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (มาตรา 284)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางกว่าเดิมหลายประการ เช่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งมีสิทธิจัดการศึกษาอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสมกับท้องถิ่น โดยให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้น รวมไปถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2550 : 116)

ในการบริหารงานนั้น ทรัพยากรที่ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) ซึ่งในบรรดาทรัพยากร 4 ประการนี้ คนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด เพราะคนเป็นผู้ปฏิบัติงานและเป็นผู้ใช้ทรัพยากรอีก 3 ประการที่เหลือ (สมัย รุ่งสุข. ม.ป.พ. : 43) ดังนั้น คนจึงสำคัญยิ่งกว่าเงินและสิ่งของมากมาย เพราะถ้าคนมีความสามารถแล้วทุกสิ่งทุกอย่างจะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและรวดเร็ว การทำงานใดๆ ก็ตามหากบุคคลได้รับการเรียนรู้และได้รับการฝึกฝนมา ย่อมสามารถทำงานได้ในปริมาณที่เท่ากันแต่จะมีคุณภาพแตกต่างกันไปตามความถนัดและความสามารถในการทำงานของแต่ละบุคคล ประกอบกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาและลักษณะงาน คือ ความพอใจในงาน (สุรรัตน์ โตตาบ. 2522 : 1)

ความพอใจในงาน (Job Satisfaction) หมายถึงทัศนคติด้านบวกของบุคคลต่องานของเขา ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ความต้องการของบุคคลได้รับการตอบสนองจากการทำงาน ทำให้เกิดความรู้สึกที่ดี มีความสุขในการทำงาน แต่ในทางกลับกัน ถ้าเมื่อใดบุคคลไม่ได้รับการตอบสนองจากการทำงานย่อมเกิดความไม่พอใจ ไม่มีความสุขในการทำงาน นั่นคือ บุคคลขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ซึ่งขวัญและกำลังใจ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการทำงานของบุคคล เพราะถ้าหากบุคคลขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน จะเลือกทางออกโดยการขอย้าย สับเปลี่ยนตำแหน่ง หรือการขอโอกาสไปสังกัดอื่น และท้ายที่สุดคือ การลาออกไปจากหน่วยงาน (สมพร สังข์นิม. 2523 : 64)

เราจะพบปรากฏการณ์ของการ โอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเด่นชัดในจังหวัดจันทบุรี กล่าวคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 พบว่ามีจำนวนพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี โอนย้ายรวมทั้งสิ้น 117 คน (ดังรายละเอียดในตาราง 1, 2 และ 3) พนักงานส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและมีประสบการณ์ในการทำงานมากพอสมควร ดังนั้น การโอนย้ายจึงทำให้หน่วยงานต้องสูญเสียเวลาและงบประมาณเพื่อฝึกอบรมคนใหม่เข้ามาปฏิบัติงานทดแทน เมื่อหน่วยงานต้องสูญเสียบุคลากรบ่อยครั้งขึ้นยิ่งมีผลทำให้การทำงานขาดความต่อเนื่อง เพราะต้องใช้เวลาเลือกสรรบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานทดแทน

ตาราง 1 จำนวนพนักงานส่วนตำบลที่บรรจุใหม่ บรรจุกลับ รับโอน และการสูญเสียในกรณีต่างๆ ปีงบประมาณ 2553 (1 ตุลาคม 2552 - 30 กันยายน 2553)

ประเภท	รวม	ระดับ								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
บรรจุใหม่	9	1	2	4	2					
บรรจุกลับ	1					1				
รับโอน	57	1	4	20	6	8	9	9		
โอนออกไป	49	2	12	8	7	11	9			
เกษียณอายุปกติ										
เกษียณอายุก่อนกำหนด										
ลาออก										
ออกด้วยเหตุผลพิเศษ	3			2		1		1		
ตาย	1									

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี. 2553 : 12

ตาราง 2 จำนวนพนักงานเทศบาลที่บรรจุใหม่ บรรจุกลับ รับโอน และการสูญเสียในกรณีต่างๆ
ปีงบประมาณ 2553 (1 ตุลาคม 2552 - 30 กันยายน 2553)

ประเภท	รวม	ระดับ								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
บรรจุใหม่	4		1	3						
บรรจุกลับ	1		1							
รับโอน	86	1	6	18	22	14	17	8		
โอนออกไป	56	2	3	14	11	5	15	6		
เกษียณอายุปกติ										
เกษียณอายุก่อนกำหนด	1					1				
ลาออก	5			3	1			1		
ออกด้วยเหตุผลพิเศษ										
ตาย										

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี. 2553 : 12

ตาราง 3 จำนวนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่บรรจุใหม่ บรรจุกลับ รับโอน และการสูญเสีย
ในกรณีต่างๆ ปีงบประมาณ 2553 (1 ตุลาคม 2552 - 30 กันยายน 2553)

ประเภท	รวม	ระดับ								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
บรรจุใหม่	2			2						
บรรจุกลับ										
รับโอน	3			1		1				
โอนออกไป	12			2	2	2	6			
เกษียณอายุปกติ	1								1	
เกษียณอายุก่อนกำหนด										
ลาออก										
ออกด้วยเหตุผลพิเศษ										
ตาย										

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี. 2553 : 12

จากปรากฏการณ์ของปัญหาวิจัยดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการโอนย้าย ของพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี ว่าพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นอย่างไร เกี่ยวกับปัจจัยที่ผลต่อการโอนย้ายหรือไม่โอนย้ายไปจากสังกัดเดิม ผลการศึกษาการโอนย้ายของพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว จะช่วยเป็นฐานความรู้ในการกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการโอนย้ายที่จะเกิดขึ้น เพื่อช่วยบำรุงรักษาบุคลากรของหน่วยงานเอาไว้ให้นานที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาให้ทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี
2. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงความคิดเห็นแนวทางและมาตรการในการป้องกันแก้ไขการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ พนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาได้กำหนดช่วงเวลาการศึกษาปัญหาโอนย้ายตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2555

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การทราบถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรี จะนำไปเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาต่อไป
2. ผลการวิจัยเกี่ยวกับแนวทางในการป้องกันแก้ไขการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจันทบุรีจะนำไปเป็นฐานความรู้ในการขับเคลื่อนนโยบายบุคลากรต่อไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะกำหนดนิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

1. เพศ หมายถึง เพศของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถาม แบ่งออกเป็น เพศชาย และเพศหญิง
2. อายุ หมายถึง จำนวนอายุเต็มปีของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. สถานภาพการสมรส หมายถึง สถานภาพการสมรส แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ โสด, สมรส, หย่าร้าง

4. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาเล่าเรียน ฝึกฝน หรืออบรมสูงสุดที่พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำเร็จการศึกษา โดยจำแนกเป็น 4 กลุ่ม คือ ปวช., อนุปริญญา หรือ ปวส., ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรีขึ้นไป

5. ประสบการณ์ในการทำงาน หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ความเพียงพอของรายได้ หมายถึง รายได้ของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับในแต่ละเดือน

7. ความพึงพอใจในงาน หมายถึง ระดับที่ใช้วัดความรู้สึกเฉพาะของบุคคลที่ชอบหรือพอใจเกี่ยวกับงานที่ได้รับผิดชอบ

8. โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ หมายถึง ระดับในความก้าวหน้าในการเรียนต่อ การเปลี่ยนสายงาน การศึกษาดูงาน การเลื่อนตำแหน่ง

9. ค่าตอบแทนจากการทำงาน หมายถึง ค่าตอบแทนจากผลการปฏิบัติงานในรูปแบบของค่าตอบแทน สวัสดิการ

10. นโยบายการบริหาร หมายถึง ระดับของนโยบายการบริหารของหน่วยงาน

11. บรรยากาศในการทำงาน หมายถึง ระดับที่ใช้วัดความรู้สึกเฉพาะของบุคคลที่ชอบหรือพอใจเกี่ยวกับสถานที่ทำงาน การสื่อสารขององค์กร

12. สัมพันธภาพกับเพื่อนร่วมงาน หมายถึง ระดับในการติดต่อสัมพันธ์กันกับความเกี่ยวข้องของบุคคลกับบุคคล บุคคลกับสังคมหรือกลุ่มบุคคล

13. ความผูกพันในองค์กร หมายถึง ความรู้สึกภาคภูมิใจในองค์กร ความภักดีต่อองค์กร เต็มใจที่จะทำงานเพื่อความก้าวหน้าขององค์กร

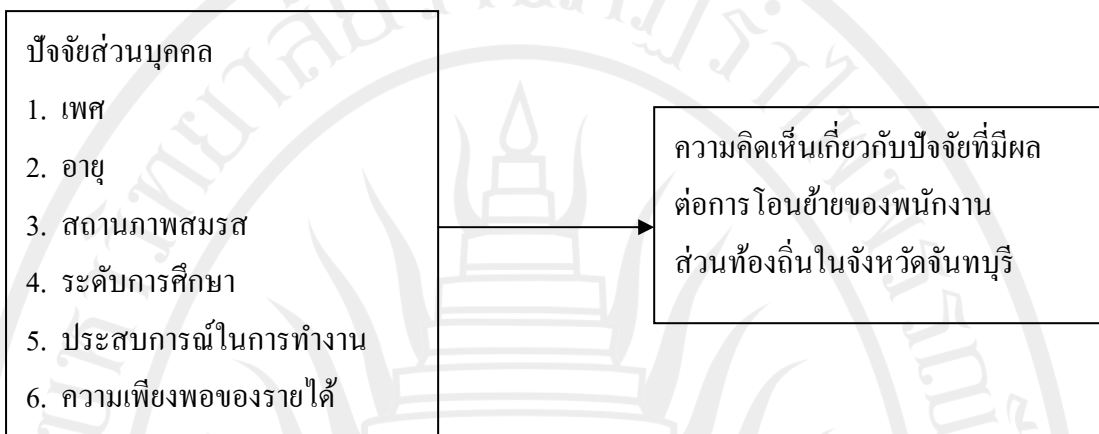
กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสำรวจองค์ความรู้ทั้งทางด้านทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมุติฐานการวิจัย

จากกรอบแนวคิดในการวิจัย ผู้วิจัยสามารถกำหนดสมมุติฐานได้ดังต่อไปนี้

1. พนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีเพศแตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นต่างกัน
2. พนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีอายุแตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นต่างกัน
3. พนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีสถานภาพการสมรสแตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการโอนย้ายของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน
4. พนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีการศึกษาแตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการโอนย้ายของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน
5. พนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการโอนย้ายของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน
6. พนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีความเพียงพอของรายได้แตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการโอนย้ายของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกัน