

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย

จากสภาพการทำงานของระบบราชการที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรจากอดีต หรือที่เรียกว่า การดำเนินงานของราชการที่ขาดประสิทธิภาพ “Government Failure” (ทิพาวดี เมฆสวรรค์. 2546, หน้า 13) นั่นคือเหตุผลสำคัญของคำถามที่ว่าทำไมเราถึงต้องปฏิรูประบบราชการ

ตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายให้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อต้องการพัฒนาการทำงานของหน่วยงานภาครัฐทุกภาคส่วนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นนั้น สำนักงานข้าราชการพลเรือนจึงได้จัดทำโครงการพัฒนาข้าราชการพลเรือนขึ้นโดยใช้ชื่อโครงการว่า “การบริหารงาน : การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)” โดยในโครงการดังกล่าวได้แบ่งหัวข้อย่อย ๆ ไว้ 6 ส่วนคือ การปฏิรูประบบราชการ การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการประชาชน ผู้ความเป็นเลิศ วัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ในการทำงานเพื่อประชาชน การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และการจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้าคำนำ)

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นเป็นหัวข้อเล็กหัวข้อหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการด้วย

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นรูปแบบการบริหารที่เน้นความรับผิดชอบ (Accountability) ของรัฐบาลต่อประชาชน กล่าวคือรัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนว่า รัฐบาลได้ใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างไรและมีผลงานอะไรบ้าง ได้ให้ประชาชนในเรื่องใดบ้าง ผลงานหรือบริการเหล่านั้นเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตต่อการทำมาหากินของประชาชนอย่างไร และรัฐบาลจะต้องสามารถอธิบายต่อประชาชนได้ว่ากิจกรรมที่ทำลงไปนั้นเป็นการใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่า (สำนักงาน ก.พ., 2546, หน้า 16)

ในขณะที่ทิศทางการทำงานของกรมการพัฒนาชุมชน ปี 2548 “ยุทธการพลิกตัว” เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน ตอบสนองต่อบทบาทและภารกิจการพัฒนาชุมชนในการเป็นหน่วยงานหลักเพื่อการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชน และเศรษฐกิจ จึงได้กำหนดทิศทางการทำงานของกรมการพัฒนาชุมชนปี 2548 ไว้ 3 ด้านคือ

1. ด้านการวางระบบการบริหารจัดการองค์กรยุคใหม่
2. ด้านการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน
3. ด้านการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการชุมชน

ซึ่งทิศทางการทำงานด้านการวางระบบบริหารจัดการองค์กรยุคใหม่ ประกอบด้วย

4 ระบบ ดังนี้

1. ระบบการบริหารราชการแนวใหม่ เน้นผลการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ การปฏิบัติราชการของกรมฯ ตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPI) และมีการรายงาน การประเมินผลตนเอง (Self-Assessment Report: SAR) ตามกรอบคำรับรองการปฏิบัติราชการ ได้อย่างถูกต้องครบถ้วนและทันเวลาทุกระดับ ซึ่งเป็นการบริหารราชการแบบเปิดในลักษณะของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

2. ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร การสร้างระบบฐานข้อมูล โดยการเชื่อมโยงเครือข่าย ทัวระบบ LAN WAN INTERNET และ INTERNET ที่เอื้อต่อการบริหารจัดการชุมชน พัฒนา เศรษฐกิจฐานรากเพื่อให้บุคลากรของกรมการพัฒนาชุมชนสามารถเข้าถึงข้อมูล ใช้ระบบ สารสนเทศปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ต่อ สาธารณชนอย่างกว้างขวาง

3. ระบบพัฒนาสมรรถนะ พัฒนาศักยภาพข้าราชการของกรมฯ ให้มีสมรรถนะ (Competency) เหมาะสมตามสายงาน เพื่อให้มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของ องค์กรและใช้ระบบสมรรถนะเป็นหลัก กรอบแนวทางในการส่งเสริมความก้าวหน้าในระบบราชการ

4. ระบบบริหารจัดการงบประมาณ พัฒนาระบบการบริหารจัดการงบประมาณโดยใช้ ระบบ GFMS ซึ่งประกอบด้วยระบบการวางแผนการจัดทำ การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ เงินเหลือมปี เงินนอกงบประมาณ แบบครบวงจร และการรายงานแบบ Online-Real Time รวมทั้ง ใช้เครื่องมือวิเคราะห์ และประเมินความสำเร็จในการใช้งบประมาณ (Performance Assessment Rotting Tool: PART) เพื่อติดตามและประเมินผลตามแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้น ผลงาน และประสิทธิภาพ

ในฐานะที่งานพัฒนาชุมชนเป็นงานหนึ่งที่มีหน้าที่พัฒนาชุมชนซึ่งต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ดังนั้นคุณภาพชีวิตในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน จึงนับได้ว่ามี ความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้ที่ปฏิบัติงานดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่น่าสนใจและใคร่ศึกษาว่าคุณภาพ ชีวิตในการปฏิบัติงานด้านใดบ้างที่มีผลต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจังหวัดจันทบุรี

งานพัฒนาชุมชนจัดได้ว่าเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่ในพื้นที่หรือท้องถิ่นชนบท ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนนั้นประกอบไปด้วย 5 ด้าน คือ ด้านร่างกาย ด้านอารมณ์ ด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ด้านสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม ด้านความคิดเห็น และด้านจิตใจในการทำงานของนักพัฒนาชุมชน หรือเจ้าหน้าที่ที่จะวัดคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างชัดเจน ก็คือด้านร่างกาย และสภาพแวดล้อมทางกายภาพซึ่งจะมีความเป็นรูปธรรมมากกว่าด้านอื่น ๆ อีก 3 ด้าน

ในขณะเดียวกันเมื่อเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนที่มีภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนแล้วในลักษณะการทำงานของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนนั้นสมควรที่จะมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่อยู่ในระบบที่น่าพึงพอใจด้วย

ความสนใจในเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงานนั้นได้รับความสนใจครั้งแรกในประเทศยุโรปตะวันตกและปัจจุบันได้แพร่หลายรวดเร็วเข้าไปในทวีปอเมริกาเหนือ ญี่ปุ่น อินเดียและออสเตรเลีย ความสนใจในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตในการทำงานในองค์กรได้รับความสนใจทั้งองค์การบริหารของเอกชนและภาครัฐบาลอย่างกว้างขวางและได้กลายเป็นมิติใหม่อีกอย่างหนึ่งสำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรที่นักบริหารในปัจจุบันจะมองข้ามไม่ได้ (เชี่ยวชาญ อาศวนนกุล, 2530, หน้า 19)

ถ้าองค์กรใดบุคลากรในหน่วยงาน หรือองค์กรนั้น มีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี นั่นก็หมายความว่าบุคลากรขององค์กรหรือหน่วยงานนั้นจะต้องมีความสุขในการทำงานและมีความรู้สึกพึงพอใจกับการทำงานซึ่งแสดงว่าผลงานที่ออกมาของหน่วยงานนั้นหรือองค์กรนั้นเป็นผลงานที่ออกมาดีมีคุณภาพและประสิทธิภาพด้วย

ในด้านของจิตวิทยาในสาขาสังคมศาสตร์ การที่คนเรามีชีวิตส่วนมากอยู่กับการทำงานที่ตนเองพอใจก็จะช่วยให้มีสภาพจิตใจและอารมณ์ที่จะส่งเสริมให้เกิดสภาพการทำงานที่ดี และจะส่งผลต่อชีวิตโดยส่วนรวมของบุคคลนั้นให้เป็นสุข ซึ่งแสดงถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดีด้วย อันเป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาประเทศด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ผจญ เถลิงสาร, 2540, หน้า 22)

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนนั้นมีบทบาทสำคัญในการเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุดของประเทศชาติ ซึ่งเชื่อได้ว่าถ้าคุณภาพชีวิตในการทำงานของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเป็นไปทางที่ดีมีความสุขและความพึงพอใจในการทำงานแล้วเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเหล่านี้ย่อมจะสามารถเป็นแกนหลักในการไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงได้มีความสนใจศึกษาค้นคว้าเรื่อง “คุณภาพชีวิตในการทำงานของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจังหวัดจันทบุรี”

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาคุณภาพชีวิตในการทำงานของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจังหวัดจันทบุรีในด้านนโยบายของหน่วยงาน ด้านโครงสร้างของงาน ด้านสภาพการปฏิบัติงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน และด้านความก้าวหน้า

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เป็นเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนในเขตพื้นที่จังหวัดจันทบุรี ทั้งหมดรวม 9 อำเภอ และ 1 กิ่งอำเภอจำนวน 43 คน โดยกำหนดให้กลุ่มตัวอย่างและประชากรเป็นกลุ่มเดียวกัน

ตัวแปรต้น ได้แก่ ข้อมูลทั่วไป

1. เพศ
2. อายุ
3. สถานที่ปฏิบัติงาน
4. ตำแหน่งหน้าที่การงาน
5. ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน
6. รายได้เฉลี่ยต่อเดือน

ตัวแปรตาม คือ คุณภาพชีวิตในการทำงานของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนจังหวัดจันทบุรี

5 ด้าน คือ

1. ด้านนโยบายของหน่วยงาน
2. ด้านโครงสร้างของงาน
3. ด้านสภาพการปฏิบัติงาน
4. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน
5. ด้านความก้าวหน้า

ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม – กันยายน 2548

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน หมายถึงเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ทุกตำแหน่งในเขตพื้นที่จังหวัดจันทบุรี
2. การปฏิบัติงาน หมายถึงการปฏิบัติงานในด้านการพัฒนาชุมชนของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนทุกรูปแบบทุกกิจกรรมตามตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบทุก ๆ ส่วนในจังหวัดจันทบุรี
3. คุณภาพชีวิตในการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกที่เกิดจากการทำงานซึ่งในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ได้กำหนดไว้ 5 อันดับ คือ ด้านนโยบายของหน่วยงาน ด้านโครงสร้างของงาน ด้านสภาพการปฏิบัติงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน และด้านความก้าวหน้า
4. การพัฒนาบุคลากรและหน่วยงาน หมายถึง การให้ความรู้คำแนะนำหรือการอบรมประชุมสัมมนาที่จัดขึ้นภายในหน่วยงาน/องค์กรจัดขึ้นและได้บุคลากรไปเข้าร่วม
5. การให้แรงเสริมของผู้บริหาร หมายถึง การให้แรงเสริมของผู้บริหารทั้งงานด้านบวกคือการให้รางวัล การยกย่องชมเชย การให้ขวัญและกำลังใจในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านลบ คือ การตำหนิติเตียน ว่ากล่าว หรือการลงโทษเมื่อผู้ได้บังคับบัญชาทำงานไม่มีคุณภาพ ขาดประสิทธิภาพ
6. พันธกิจ หมายถึง ภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ ที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแน่นอนชัดเจน
7. แผนกลยุทธ์ หมายถึง วิธีการปฏิบัติงาน/ดำเนินงานของหน่วยงาน/องค์กรที่ตั้งไว้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพของหน่วยงานว่าจะทำอะไร กับใคร เมื่อไรและให้บังเกิดผลเช่นไร เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน/องค์กรที่ตั้งไว้
8. การพัฒนาบุคลากรและหน่วยงาน หมายถึง การให้ความรู้คำแนะนำหรือการอบรมประชุมสัมมนาที่จัดขึ้นภายในหน่วยงาน/องค์กรจัดขึ้นและได้บุคลากรไปเข้าร่วม
9. ด้านนโยบายของหน่วยงาน หมายถึง นโยบายที่เป็นแนวปฏิบัติงานของหน่วยงานในการพัฒนาชุมชนทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ
10. ด้านโครงสร้างของงาน หมายถึง โครงสร้างของงานในสังกัดกรมพัฒนาชุมชนทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ
11. ด้านสภาพการปฏิบัติงาน หมายถึง สภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกรมพัฒนาชุมชนทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอในจังหวัดจันทบุรี
12. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน หมายถึง ความสัมพันธ์ ความผูกพัน การมีปฏิสัมพันธ์ ระหว่างเพื่อนร่วมงานในสถานที่ทำงานเดียวกันของหน่วยงานพัฒนาชุมชนทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอในจังหวัดจันทบุรี

13. ด้านความก้าวหน้า หมายถึง ความก้าวหน้าของบุคลากรในหน่วยงานของกรมพัฒนาชุมชนทั้งระดับจังหวัด และระดับอำเภอที่เกิดจากการปฏิบัติงานในด้านตำแหน่งงาน บทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ตามโครงสร้างขององค์กร

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนในจังหวัดจันทบุรี
2. เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบในการดำเนินงานของหน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ในจังหวัดจันทบุรี