

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยมีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารและพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นตลอดระยะเวลา 40 ปีเศษ (พ.ศ. 2498 - 2540) รัฐบาลได้ละเลงหลักการกระจายอำนาจและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในการให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เข้าไปมีอำนาจในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการสภาจังหวัด

จากกระแสการปฏิรูปทางการเมือง และการกระจายอำนาจได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เนื่องจากรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนในพื้นที่รับผิดชอบ การบริหารการจัดการและรายได้ที่ซ้ำซ้อน ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงระเบียบวิธีบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งใช้แทนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ที่ยกเลิกไป สำหรับเหตุผลของการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติซึ่งระบุว่า โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเห็นสมควรปรับปรุงบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากการพิจารณาเหตุผลดังกล่าวแล้ว ยังมีเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ของการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พอสรุปได้ว่า

1. เพื่อจัดระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันนี้มีปัญหาด้านการบริหารการจัดการและด้านพื้นที่และรายได้ซ้ำซ้อน

2. เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนของการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการขยายความเจริญเติบโตของแต่ละท้องถิ่น

3. เพื่อเป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคมาสู่ท้องถิ่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรปกครองท้องถิ่น การประสานงานกับรัฐบาล และตัวแทนหน่วยงานของรัฐ การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณที่เคยอยู่ในภูมิภาคไปอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มอิสระให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น โดยการลดการกำกับดูแลงานส่วนกลางลง

การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งสำคัญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งจังหวัดนั้น หมายถึงพื้นที่รับผิดชอบได้ซ้อนทับกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา เป็นต้น และที่สำคัญในด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการเลือกสมาชิกคนหนึ่งให้ทำหน้าที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ให้มาจากข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ข้อดี รัฐได้กระจายอำนาจสู่

ท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้อิสระกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยการให้คณะผู้บริหารมาจากตัวแทนของประชาชน คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกตนเอง ข้อเสีย พบว่า กระบวนการคัดเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีการให้คำตอบแทน ข้อเสีย แลกเปลี่ยนต่อรองตำแหน่งทั้งในฝ่ายบริหารและในฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ต่อรองอำนาจ ผลประโยชน์ให้กับตนเอง คณะผู้บริหารขาดคุณวุฒิประสบการณ์ในการบริหารงาน ไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และบทบาทหน้าที่ของตนเองหรือใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ การบริหารงานไม่ประสบผลสำเร็จ เกิดการคอร์รัปชัน ขาดความยุติธรรม เกิดความแตกแยกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการและพนักงาน อีกทั้งส่วนหนึ่งอาจมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรที่ตนเองรับผิดชอบ (ชาติชาย ชมเชียวชาญ 2544 : 1 - 3)

จากผลกระทบและปัญหาที่เกิดจาก โครงสร้างตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่กล่าวไว้ข้างต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ประสบปัญหาในการบริหารจัดการการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ขององค์กร (Organization goal) ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ การดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ไม่สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมายขององค์กรที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาทุกด้าน ประเมินได้จากสภาพปัจจุบันและปัญหาที่พบในช่วงเวลาที่ผ่านมามาโดยเฉพาะในรอบทุก ๆ 1 ปี องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด จะต้องดำเนินการประเมินตนเองภายในองค์กร ผลจากการประเมินตนเอง (ชาติชาย ชมเชียวชาญ 2544) พบว่า

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ยังไม่สามารถพัฒนางานที่รับผิดชอบได้ตามเป้าประสงค์ (goal) ที่ได้ตั้งไว้ เนื่องจากยังมีบางพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่รอบนอกที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดรับผิดชอบ ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร ยังมีการแก่งแย่งผลประโยชน์กันเองในบางท้องที่ แสดงให้เห็นถึงสภาพการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของ อุษณีย์ พานิชย์ไพศาลกุล (2527 : 32) ความพึงพอใจ 6 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. งานที่ทำในปัจจุบัน
2. เงินเดือน
3. สวัสดิการ
4. การเลื่อนขั้นเงินเดือน
5. การเลื่อนตำแหน่ง
6. เพื่อนร่วมงาน



วัตถุประสงค์ของการวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

1. เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามเพศ สถานภาพทางครอบครัว วุฒิทางการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน
3. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

สมมติฐานของการวิจัย

1. ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีเพศ สถานภาพทางครอบครัว วุฒิทางการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงานที่แตกต่างกัน มีระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีเพศ สถานภาพทางครอบครัว วุฒิทางการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน มีระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลางทั้งโดยรวมและรายด้าน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ดทุกคน โดยมีประชากรที่ใช้ในการวิจัย จำนวน 112 คน แยกเป็น ชาย 59 คน หญิง 53 คน

2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

2.1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่

2.1.1 เพศ แบ่งเป็น

2.1.1.1 เพศชาย

2.1.1.2 เพศหญิง

2.1.2 สถานภาพทางครอบครัว แบ่งเป็น

2.1.2.1 โสด

2.1.2.2 สมรส

2.1.2.3 หม้าย/หย่า/แยกกันอยู่

2.1.3 วุฒิต่างการศึกษา แบ่งเป็น

2.1.3.1 ต่ำกว่าปริญญาตรี

2.1.3.2 ปริญญาตรี

2.1.3.3 สูงกว่าปริญญาตรี

2.1.4 ประสบการณ์ในการทำงาน แบ่งเป็น

2.1.4.1 ระยะเวลาในการปฏิบัติงานต่ำกว่า 10 ปี

2.1.4.2 ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน 10 ปีขึ้นไป

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งประกอบด้วยความพึงพอใจ 6 ด้าน คือ

2.2.1 งานที่ทำในปัจจุบัน

2.2.2 เงินเดือน

2.2.3สวัสดิการ

2.2.4 การเลื่อนขั้นเงินเดือน

2.2.5 การเลื่อนตำแหน่ง

2.2.6 เพื่อนร่วมงาน

นियามศัพท์เฉพาะ

1. **ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด** หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด
2. **วุฒิทางการศึกษา** หมายถึง วุฒิสถุของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด
3. **ประสบการณ์ในการทำงาน** หมายถึง เวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด โดยนับตามปีปฏิทินสากลแบ่งออกเป็น
 - 3.1 **ต่ำกว่า 10 ปี** หมายถึง ระยะเวลาที่ข้าราชการรับราชการนับตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาไม่ถึง 10 ปี
 - 3.2 **10 ปีขึ้นไป** หมายถึง ระยะเวลาที่ข้าราชการรับราชการนับตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป
4. **ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน** หมายถึง ระดับความรู้สึกพอใจของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีต่อการปฏิบัติงานอันเกิดจากองค์ประกอบ คือ งานที่ทำในปัจจุบัน เงินเดือน สวัสดิการ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และเพื่อนร่วมงาน
 - 4.1 **งานที่ทำในปัจจุบัน** หมายถึง รูปแบบ คุณภาพ และปริมาณงานที่ข้าราชการจะต้องปฏิบัติและรับผิดชอบ
 - 4.2 **เงินเดือน** หมายถึง รายได้ประจำซึ่งเป็นตัวเงินที่ทางราชการจ่ายให้ต่อเดือน
 - 4.3 **สวัสดิการ** หมายถึง ผลประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องต่าง ๆ ได้แก่ เงินบำเหน็จ บำนาญ การรักษาพยาบาล การให้มีวันหยุดงาน ที่พักรักษาที่ได้รับจากทางราชการ
 - 4.4 **การเลื่อนขั้นเงินเดือน** หมายถึง โอกาสที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาความดีความชอบเลื่อนขั้นเงินเดือนให้สูงขึ้น ซึ่งจะพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนปีละสองครั้ง
 - 4.5 **การเลื่อนตำแหน่ง** หมายถึง โอกาสในการเลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นเพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน
 - 4.6 **เพื่อนร่วมงาน** หมายถึง ข้าราชการที่ทำงานร่วมกันในสถานที่เดียวกัน
5. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด

6. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) หมายถึง องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง
จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

7. การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลได้มอบภารกิจ งบประมาณ และอำนาจใน
การดำเนินการแทนรัฐบาลภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และแผนการกระจายอำนาจเพื่อแก้ปัญหา
พัฒนาท้องถิ่น ภายใต้กรอบของอำนาจหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่น

8. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของ
ท้องถิ่น จะต้องไม่มาจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

เป็นข้อมูลพื้นฐาน ในการพิจารณาปรับปรุงความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ให้มีความพึงพอใจและเจตคติอันเป็นการเพิ่มศักยภาพและ
ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University