

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 14 มาตรา 281 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 282 กำหนดไว้ว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2550 : 112)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล (Municipality) เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทยที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แบ่งเทศบาลเป็น 3 ระดับ คือเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2542 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศ 981 แห่ง เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทั้งหมด เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลมีมติอนุมัติให้จัดชั้นของเทศบาลเป็นเทศบาลชั้น 5 ชั้น 6 และชั้น 7 โดยพิจารณาจากรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนของเทศบาล โดยมีคณะเทศมนตรีเป็นผู้บริหารของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาล และลูกจ้างทั้งหมดของเทศบาล แต่ละเทศบาลตำบลมีโครงสร้าง การบริหารงานประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ คือ สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองประปา กองการศึกษา และหน่วยงานตรวจสอบภายใน โดยมีปลัดเทศบาลเป็นพนักงานประจำตำแหน่งสูงสุด มีอำนาจบังคับบัญชารับผิดชอบงานเทศบาล รองจากนายกเทศมนตรีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้อง

เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การตรวจสอบ และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์ วิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2545 : 26)

เทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ เป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจากผลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้มีการกระจายอำนาจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การกิจของเทศบาลตำบลในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลจึงเพิ่มขึ้นจากเดิม ทำให้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยบุคลากรที่มีความสามารถ และมีแรงจูงใจในการปฏิบัติภารกิจของทางเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง ภายใต้สภาพแวดล้อมขององค์กรที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและมีการพัฒนาให้เกิดความเหมาะสม ทั้งในส่วนของโครงสร้างองค์กร ภาระหน้าที่และการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ทั้งในส่วนของ การดำเนินงาน และการตรวจสอบผลงาน

การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของเทศบาลตำบล โดยเฉพาะทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะมีส่วนสำคัญในการสร้างความเต็มใจ ความทุ่มเทในการปฏิบัติงาน สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ตลอดจนสร้างความผูกพันให้เกิดขึ้นระหว่างองค์กรและพนักงาน ซึ่งการที่จะสร้างปัจจัยบวกดังกล่าวให้เกิดขึ้นกับองค์กรได้นั้น นโยบายจะต้องมีความเสมอภาคไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และคำนึงถึงความแตกต่างของบุคลากรในเรื่องความถนัดความสนใจ ตลอดจนความต้องการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้การกำหนดนโยบายที่จะช่วยเสริมสร้างแรงจูงใจในรูปแบบของการกำหนดค่าตอบแทน สวัสดิการ โบนัส หรือสิ่งตอบแทนอื่น ๆ ที่เป็นวัตถุแล้ว การให้รางวัลในรูปแบบของการยกย่อง ชมเชย การเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน หรือมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การให้การยอมรับ การให้ความเป็นอิสระในการทำงานและการเปิดโอกาสให้ได้รับความก้าวหน้าในการทำงานจะเป็นการกำหนดนโยบายที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในการสร้างแรงจูงใจในการทำงาน และช่วยส่งเสริมให้เกิดความผูกพันระหว่างบุคลากรและองค์กร

ความผูกพันของเจ้าหน้าที่และความพอใจในค่าตอบแทนเป็นเรื่องสำคัญในลำดับต้นที่ส่งผลกระทบต่อผลประกอบการขององค์กร กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ตัดสินใจเข้าร่วมงานกับองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรก็เพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าตอบแทนที่องค์กรเสนอให้ ดังนั้นหากองค์กรไม่สามารถตอบสนองความต้องการข้างต้นเหล่านี้ได้ เจ้าหน้าที่อาจลาออกไปเพื่อหาองค์กรที่สามารถตอบสนองความต้องการในส่วนนี้ได้ หรือในทางตรงข้ามอาจมีเจ้าหน้าที่บางส่วนตัดสินใจไม่ลาออกแต่ลดประสิทธิภาพในการทำงานลงไม่ทุ่มเทในการ

ทำงานดังที่เคยเป็น หรือเพื่อให้ภารกิจผ่านพ้นไปเพียงวันต่อวัน นั้นเป็นการทำงานที่ไม่มี ความผูกพันต่อองค์กรหรือมีความผูกพันเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (สมศักดิ์ ขยันกิจ. 2546 : 21-13) ปรัชญาการณีสั่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานและประสิทธิผลโดยรวมขององค์กร ซึ่งผลที่จะตามมาก็คือ เกิดความสูญเสียในองค์กรทั้งด้านงานบริการ ชื่อเสียง ภาพพจน์ ความนิยมขององค์กร ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากร แต่ความสูญเสียที่สำคัญที่สุด คือ ทรัพยากรบุคคล

ปัจจุบันการบริหารงานของเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ต้องประสบปัญหาเรื่องของบุคลากรภายในหน่วยงานในหลายประเด็น อาทิ การปฏิบัติงานขาดความกระตือรือร้น ส่งผลให้เกิดการ โยกย้าย และลาออกจากงาน เพราะบุคลากรไม่มีความผูกพันต่อองค์กรหรือมีความผูกพันต่อองค์กรต่ำ ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมของ กทจ. บึงกาฬ ประจำเดือนทุกเดือนจะมี บุคลากรเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ โยกย้ายไปองค์กรอื่น และลาออกจากงานเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งถ้าผู้บริหารมีความสนใจที่จะตรวจสอบระดับความผูกพันของบุคลากรในองค์กรอยู่เสมอย่อมส่งผลทำให้ทราบถึงระดับความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรในขณะนั้นว่าอยู่ในระดับต่ำหรือสูงเพื่อผู้บริหารจะได้นำไปแก้ไขปรับปรุงใน การที่จะเก็บรักษาบุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้มีความผูกพันต่อองค์กรมากยิ่งขึ้น การลาออก การโยกย้ายของบุคลากรก็จะลดน้อยลง

ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นบุคลากรของเทศบาลตำบล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของบุคลากรของเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ทั้งใน ส่วนของบุคลากรที่เป็นพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง ทั้งนี้เพื่อจะได้นำข้อค้นพบจากการศึกษานำเสนอแก่ผู้บริหารของทางเทศบาล เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวนโยบายทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีในเรื่องของการสร้างแรงจูงใจ ความผูกพันต่อองค์กร ตลอดจนการสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติภารกิจของเทศบาลต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของบุคลากรของเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ
2. เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของบุคลากรของเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะจากการศึกษาค้นคว้า นำเสนอแก่ผู้บริหารใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวนโยบายทางด้านการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมต่อไป

สมมติฐานการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานของการศึกษา ดังนี้
 บุคลากรที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา จำนวนปีที่ทำงาน ตำแหน่งหน้าที่ ต่างกันมี
 ความผูกพันต่อองค์กรของเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ แตกต่างกัน

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์กรของบุคลากร
 เทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา (Content)

ผู้ศึกษาได้นำทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ มาสรุปเป็นกรอบในการศึกษา ในการกำหนด
 เนื้อหาการศึกษาค้นคว้าถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์กร ของบุคลากรเทศบาลตำบลใน
 อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ โดยใช้แนวคิดของสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย
 (2549) เป็นกรอบในการศึกษา ซึ่งกรอบในการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพัน
 (Engagement Factors) จะแบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

1.1 ด้านองค์การ (Organization)

1.2 ด้านงาน (Job)

1.3 ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development)

1.4 ด้านภาวะผู้นำ (Leadership)

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง (Population and Sample)

2.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรเทศบาลตำบลในอำเภอเมือง
 บึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ จำนวน 293 คน (ท้องถิ่นจังหวัดบึงกาฬ. 2554 : 1)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรเทศบาลตำบลในอำเภอ
 เมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ จำนวน 170 คน

สำหรับการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 170 คน ผู้ศึกษาได้มาโดยใช้
 สูตรของ ทาโร่ ยามาเน่ (Yaro Yamane. 1973 : 125) แล้วจากนั้นจึงทำการสุ่มตัวอย่าง 170

ตัวอย่าง ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple random sampling) ให้ได้ครบตามขนาดกลุ่มตัวอย่าง

3. ขอบเขตด้านพื้นที่ (Place)

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกลุ่มบุคลากรของเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลบึงกาฬ เทศบาลตำบลวิศิษฐ์ เทศบาลตำบลโคสี เทศบาลตำบลหอคำ เทศบาลตำบลหนองแจ้ง และเทศบาลตำบลโลกก่อง

4. ขอบเขตด้านตัวแปร (Variable)

การศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันของบุคลากรเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ได้กำหนดตัวแปรไว้ ดังนี้

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่

4.1.1 เพศ

4.1.2 อายุ

4.1.3 ระดับการศึกษา

4.1.4 จำนวนปีที่ทำงาน

4.1.5 ตำแหน่งหน้าที่

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่

4.2.1 ปัจจัยด้านองค์กร (Organization)

4.2.2 ปัจจัยด้านงาน (Job)

4.2.3 ปัจจัยด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development)

4.2.4 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ (Leadership)

5. ขอบเขตด้านระยะเวลา (Time)

ขอบเขตเวลาที่ใช้ในการศึกษา คือ เดือน พฤษภาคม- ธันวาคม พ.ศ. 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะเพื่อให้ผู้ที่สนใจงานศึกษานี้เข้าใจศัพท์ของผู้ทำการศึกษาง่ายขึ้น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ความผูกพันต่อองค์กร หมายถึง ความเชื่อมั่น ความเต็มใจ และความปรารถนาของพนักงานในการยอมรับ ท่วมเทให้กับการทำงานและองค์กร ความผูกพันต่อองค์กรเป็นระดับของความเชื่อมั่นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกกับองค์กรซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันกันอย่างแน่นแฟ้นของสมาชิกที่มีต่อองค์กรซึ่งมีความหมายใน 3 ลักษณะ คือ ด้านความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าและการยอมรับเป้าหมายและค่านิยมขององค์กร ด้านความเต็มใจที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างมากเพื่อประโยชน์ขององค์กร ด้านความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะคงไว้ซึ่งความเป็นสมาชิกภาพขององค์กร ตามแนวคิดของสมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย (2549) โดยศึกษาถึงปัจจัยของความผูกพัน (Engagement Factors) แบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

1. ด้านองค์กร (Company) หมายถึง การถ่ายทอดนโยบาย กลยุทธ์ให้กับทุกหน่วยงาน การจัดให้มีช่องทางเพื่อสื่อสารกับพนักงาน การเปิดโอกาสและรับฟังความคิดเห็น การสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ปลอดภัยด้านงาน การมีระบบมาตรฐานการทำงาน โดยรวมอยู่ในระดับดีและการส่งเสริมให้พนักงาน ได้เรียนรู้ และสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ในองค์กร

2. ด้านงาน (Job) หมายถึง การให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การจัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือให้พนักงานอย่างเพียงพอ การมอบหมายงานให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ และพนักงานมีรูปแบบการทำงานที่สอดคล้องกับองค์กร

3. ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) หมายถึง การวางแผนงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างเหมาะสม การจัดทำขีดความสามารถ (Competency) ขององค์กรและพนักงาน พนักงานรู้สึกมีความมั่นคงในการทำงาน พนักงานมีโอกาสเรียนรู้และเติบโตในที่ทำงาน และมีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและเหมาะสม

4. ด้านภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง ผู้บังคับบัญชามีการแจ้งผลการประเมินให้พนักงานได้ทราบ ผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผู้บังคับบัญชามีการให้คำแนะนำและแนวทาง ผู้บังคับบัญชามีการรับฟังความคิดเห็นของพนักงานและผู้บังคับบัญชามีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล

บุคลากรเทศบาลตำบล (Personnel of Municipality) หมายถึง พนักงานผู้ปฏิบัติงานเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ประกอบด้วย พนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ และ พนักงานจ้างทั่วไป

เทศบาลตำบล (Municipality) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึงเทศบาลตำบล 6 แห่ง ในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ได้แก่ เทศบาลตำบลบึงกาฬ

เทศบาลตำบลวิศิษฐ์ เทศบาลตำบลโคสี เทศบาลตำบลหนองเซ็ง เทศบาลตำบลโคกก่อง และ เทศบาลตำบลหอคำ

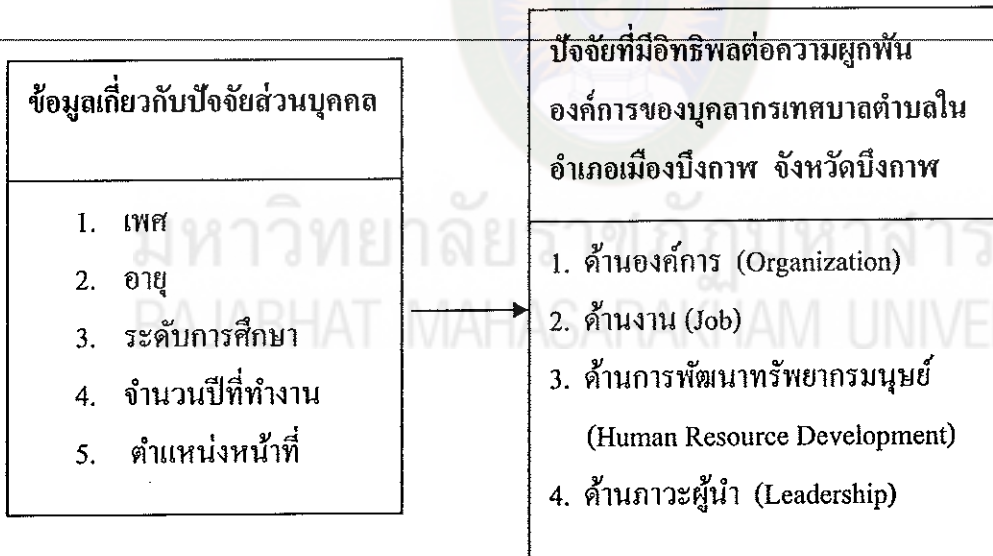
จังหวัดบึงกาฬ หมายถึง จังหวัดในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติตั้งจังหวัด บึงกาฬ พ.ศ. 2554 อันมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม 2554 เป็นต้นไป โดยแยกอำเภอบึงกาฬ อำเภอเซกา อำเภอโซ่พิสัย อำเภอนุ่งคล้า อำเภอบึงโขงหลง อำเภอปากคาด อำเภอพรเจริญ และ อำเภอศรีวิไล ออกจากการปกครองของจังหวัดหนองคาย

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันองค์กรของบุคลากรเทศบาลตำบลใน อำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ” ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษามีดังต่อไปนี้

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวความคิดในการศึกษา

ประโยชน์การศึกษา

1. ทำให้ทราบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันองค์กรของบุคลากรเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองบึงกาฬ จังหวัดบึงกาฬ ซึ่งผลระดับปัจจัยดังกล่าวนั้นสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารจะนำไปใช้ในการบริหารทรัพยากรในองค์กรต่อไป
2. ผลของการศึกษาสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารจะนำไปใช้ในการเสริมสร้างความผูกพันของบุคลากรในองค์กร,ปรับปรุงและวางแผนในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY