

บทที่ ๑

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง ซึ่งได้บริหารราชการโดยเฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคล โดยอนุโลมใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับส่วนราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ มาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ ดังปรากฏตามความในมาตรา ๕ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า "ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการกรมสามัญใช้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครโดยอนุโลม เว้นแต่พระราชบัญญัติจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น" จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครได้บริหารราชการภายใต้ระบบราชการเกี่ยวกับส่วนราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ เรือมาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ จนกระทั่งปัจจุบัน ดังนั้นเมื่อระบบราชการของส่วนราชการพลเรือนทุกกระทรวง ทบวง กรม ได้เปลี่ยนแปลงจากระบบชั้นยศ (Rank Classification) มาเป็นระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๑๘ แล้วเช่นนี้ ระบบราชการของกรุงเทพมหานครจึงได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกรุงเทพมหานครได้ประกาศใช้ระบบจำแนกตำแหน่งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๘ และนับตั้งแต่นั้นจนบัดนี้เป็นเวลา ๗ ปีแล้วที่กรุงเทพมหานครได้นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ จึงเห็นสมควรที่จะได้ประเมินผลการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในกรุงเทพมหานครว่าสามารถสร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่

ราชการให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญได้หรือไม่เพียงไร การมุ่งประเมินผลเฉพาะขวัญ
 และความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ของข้าราชการแค่เพียงประ เเค็น เท่านั้นนั้น ก็ควย
 เหตุผลที่ว่า "ข้าราชการ" เป็นทรัพยากรบริหารอันสำคัญยิ่งของระบบราชการ ดังนั้นการที่จะ
 บริหารหน่วยงานราชการ ให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการที่จะสนองตอบความต้องการ ของประชาขน
 ใต้นั้น จำเป็นอย่างที่สุดที่จะต้องคำนึงถึง "ตัวข้าราชการ" เป็นสำคัญ ถ้าข้าราชการมีขวัญ
 และความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในระดับสูงก็จะอำนวยความสะดวกการปฏิบัติหน้าที่
 ราชการให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะนำมาซึ่งความสำเร็จในการบริหาร
 ราชการของส่วนราชการนั้น ๆ ในที่สุดควย ฉะนั้นการบริหารราชการที่ดี จึงจำเป็นต้องให้ความ
 สนใจต่อการ ตรวจสอบขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ของข้าราชการให้อยู่
 ในระดับที่น่าพอใจและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพราะขวัญและความพึงพอใจเป็นพลังแฝง ซึ่งจะ
 ผลักดันให้คนทำงานด้วยความสมัครใจ กระตือรือร้น ตั้งใจจริง และเอาใจใส่ต่อเป้าหมายของ
 งาน อันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามต้องการได้ ด้วยเหตุนี้การ
 ศึกษาวิจัยถึง ผลกระทบของระบบจำแนกตำแหน่ง ต่อขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่
 ราชการ ของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญจึง เป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ เพราะ
 ผลจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เชื่อว่า จะได้ทราบถึงระดับขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่
 ราชการ ของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ เท่านั้น แต่ผลอื่น ๆ ที่จะได้รับยังมีอีกนานับการ
 ซึ่งคาดว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการ ของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะการบริหารงาน
 บุคคลได้มากที่สุด

วัตถุประสงค์ในการ ศึกษาวิจัย

การ ศึกษาวิจัยเรื่อง ผลกระทบของระบบจำแนกตำแหน่งต่อขวัญและความพึงพอใจใน
 การปฏิบัติหน้าที่ราชการ ของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญนี้ ก็ควยมีวัตถุประสงค์ที่จะ

๑. ประเมินผลการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่เริ่มใช้ เมื่อ
 วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๔ จนกระทั่งปัจจุบันว่าสามารถสร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติ
 หน้าที่ราชการให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญได้เพียงใด อันจะทำให้ทราบถึง

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยส่วนรวมต่อไป

๒. เพื่อเป็นการตรวจสอบว่า กรุงเทพมหานครได้นำเอาระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ อย่างถูกต้อง ตรงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงไร อีกทั้งมีปัจจัยอะไรหรือไม่ ที่เข้ามาแทรกแซงมิให้การใช้ระบบจำแนกตำแหน่งดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๓. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง โดยเฉพาะในส่วนที่จะกระทบกระเทือนต่อขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการ กรุงเทพมหานครสามัญ อันจะนำไปสู่แนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. การประเมินผลระบบที่ใช้อยู่ เมื่อผ่านพ้นช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งไปแล้ว นับเป็นการปฏิบัติตามหลักการบริหารอย่างรอบคอบและรัดกุม ซึ่งจะช่วยให้ทราบข้อบกพร่องและปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการนำเอาระบบใหม่มาใช้ โดยเฉพาะปัญหาและข้อบกพร่องที่จะมีผลกระทบต่อขวัญและความพึงพอใจของข้าราชการโดยตรง อันจะเป็นแนวทางนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขเพื่อขจัดข้อบกพร่องและปัญหาต่างๆ เหล่านั้นมิให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการต่อไป นับเป็นการส่งเสริมให้กรุงเทพมหานครได้รู้แนวทางในการปรับแก้เพื่อความคงอยู่เป็นหน่วยการปกครองที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนในเขต กรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ตลอดไป

๒. ผลจากการศึกษาวิจัย นอกจากจะช่วยให้เห็นถึงผลกระทบของระบบจำแนกตำแหน่งที่มีต่อข้าราชการ กรุงเทพมหานครสามัญโดยตรง ยังสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อกรุงเทพมหานครโดยส่วนรวมอีกด้วย เพราะข้าราชการเป็นปัจจัยสำคัญที่จะขับเคลื่อนความสำเร็จของหน่วยงานราชการได้เป็นอย่างดี

๓. การศึกษาวิจัยหัวข้อดังกล่าวนี้จะช่วยเสริมสร้างความรู้ในเรื่องระบบจำแนกตำแหน่ง ตลอดจนความรู้เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ, คำสั่ง, หลักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลให้เข้าใจลึกซึ้งยิ่งขึ้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์

ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้มีประสิทธิภาพต่อไป

๘. ผลการศึกษาวิจัยนี้ จะช่วยขยายขอบเขตความก้าวหน้าทางวิชาการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยสามารถใช้เป็นเอกสารประกอบการศึกษาค้นคว้าและประกอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไปได้

สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

การนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของ กรุงเทพมหานคร ทำให้ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร สามารถมีขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการดีกว่าในระบบชั้นยศ

วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

๑. วิธีการศึกษา : ใช้วิธีศึกษาแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Method)

๒. การรวบรวมข้อมูล : ใช้วิธีรวบรวมข้อมูล ๒ วิธี คือ

๒.๑ รวบรวมข้อมูลจากเอกสารและหนังสือต่างๆ (Documentary Data)

อาทิเช่นกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เอกสารเผยแพร่ หนังสือสั่งการ เอกสารของทางราชการอื่นๆ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนเอกสารและวารสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒.๒ รวบรวมข้อมูลจากการวิจัยสนาม (Field Research) ซึ่งได้ดำเนินการดังนี้

ก. การออกแบบสอบถาม (Questionnaire) คำถามที่ใช้ในแบบสอบถามประกอบด้วยคำถามแบบปิด (Closed End Questions) เพื่อควบคุมคำตอบของผู้ตอบให้อยู่ภายในขอบเขตที่กำหนด และคำถามแบบเปิด (Opened End Questions) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ตอบได้แสดงความคิดเห็นของตนเองโดยอิสระ สำหรับลักษณะของแบบสอบถามได้แบ่งออกเป็น

๓ ส่วนคือ

ส่วนที่ ๑ เป็นคำถามเกี่ยวกับตัวแปรอิสระ คือข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้ตอบเอง อันได้แก่ เพศ ตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง อายุตัว อายุราชการ ระดับการศึกษา ฯลฯ

ส่วนที่ ๒ เป็นคำถามเกี่ยวกับระบบชั้นยศ (Rank Classification)

ส่วนที่ ๓ เป็นคำถามเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification)

สำหรับการหอคแบบสอบถามได้ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบสุ่ม (Random Sampling) โดยกำหนดขนาดของตัวอย่าง (Sample Size) ไว้ร้อยละ ๕ ของจำนวนข้าราชการ กรุงเทพมหานครสามัญที่รับราชการ มาตั้งแต่สมัยระบบชั้นยศ (จำนวน ๘,๐๓๐ คน) ซึ่งคิดเป็นจำนวน ๔๐๐ ตัวอย่าง และได้กำหนดให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ระดับ ๑ - ๖ เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัย ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการในระดับดังกล่าวนี้เป็นข้าราชการระดับปฏิบัติการ ซึ่งถูกใช้อำนาจบริหารงานบุคคลมากกว่าที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจเอง ดังนั้นจึงเป็นกลุ่มข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจากระบบบริหารงานบุคคลมากกว่าข้าราชการในระดับ ๗ ขึ้นไปนั่นเอง ส่วนตามในการวิจัยได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ

เขต : เขตที่ใช้เป็นสนามในการวิจัย ได้พิจารณาเลือกเขตที่มีพื้นที่ขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ทั้งที่ตั้งอยู่ฝั่งพระนครและธนบุรี ซึ่งได้แก่ เขตคลองเต้ เขตบางกอกใหญ่ เขตภาษีเจริญ เขตบางขุนเทียน เขตปทุมวัน เขตพระโขนง เขตยานนาวา และเขตบางเขน

สำนัก : กรุงเทพมหานครมี ๑๔ สำนัก สนามในการวิจัยจึงกำหนดขอบเขตไว้ทั้ง ๑๔ สำนัก โดยพิจารณาเลือกกองในสำนักต่างๆ ที่เห็นสมควรว่าจะ เป็นกลุ่มตัวอย่างซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสายงานแต่ละสายงาน ได้อย่างเหมาะสม

๑. การสัมภาษณ์แบบเจาะจง (Focus Interview) ได้ดำเนินการสัมภาษณ์ข้าราชการ กรุงเทพมหานครสามัญที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในการรับราชการ โดยกำหนดคำสัมภาษณ์ที่เป็นคำถามแบบเดียวกันทั้งหมด

๓. การวิเคราะห์ข้อมูล : การวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อหาระดับขวัญและความพึงพอใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ครั้งนี้ได้ใช้วิธีวิเคราะห์โดยอาศัยค่าทางสถิติเป็นเครื่องมือ ซึ่งได้แก่ ค่ามัธยฐานเลขคณิต (\bar{X}) ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) ค่าความน่าจะเป็น (p) และการทดสอบแบบ t-test

ขอบเขตในการศึกษาวิจัย

การศึกษาถึงผลกระทบของระบบจำแนกตำแหน่งต่อขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญในครั้งนั้น แม้ว่าจะมุ่งศึกษาเฉพาะระบบจำแนกตำแหน่งแต่เพียงระบบเดียว เป็นประการสำคัญก็ตาม แต่เพื่อให้ผลการศึกษามีคุณค่ายิ่งขึ้น จึงได้หยิบยกกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบชั้นยศที่เห็นสมควรขึ้นมาพิจารณาเปรียบเทียบไปพร้อมกันด้วย ทั้งนี้ เพื่อความกระจ่างแจ้งในเนื้อหาที่ทำการศึกษา และเพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้แล้วการศึกษานี้ยังได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาไว้เฉพาะข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญเท่านั้น มิได้รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานครด้วย ทั้งนี้เพราะข้าราชการทั้งสองประเภทมีลักษณะงานที่แตกต่างกัน จึงเห็นควรที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะข้าราชการประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะอย่างเดียว เพื่อสะดวกต่อการประเมินผลการศึกษาวิจัย และเนื่องจากข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญเป็นข้าราชการที่ใกล้ชิดกับการสร้างเป้าหมายหลักของกรุงเทพมหานครโดยตรง นั่นคือ เป้าหมายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ด้วยเหตุนี้จึงมุ่งศึกษาถึงขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยเฉพาะของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญเท่านั้น เพราะเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครโดยตรงนั่นเอง

ลำดับการ เสนอ เรื่อง

ลำดับการ เสนอ เรื่อง จะประกอบไปด้วยบทศึกษาคงต่อไปนี้คือ

บทที่ ๑ : บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ สมมติฐานในการศึกษาวิจัย ขอบเขตในการศึกษาวิจัย วิธีดำเนินการ ศึกษาวิจัย และลำดับการ เสนอ เรื่อง

บทที่ ๒ : แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา กล่าวถึง แนวความคิดและทฤษฎีโดยทั่วไป ๆ ไปเกี่ยวกับขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

บทที่ ๓ : การจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทย กล่าวถึง ความเป็นมาก่อนนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในราชการพลเรือนไทย ซึ่งประกอบด้วย ลักษณะพื้นฐานทางการปกครองในสมัยต่าง ๆ เหตุผลและความจำเป็นในการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ จากนั้นจะกล่าวถึงสาระสำคัญ และวิธีการ จำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔

บทที่ ๔ : การจำแนกตำแหน่ง ในกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยความเป็นมาก่อนนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในกรุงเทพมหานคร ซึ่งกล่าวถึงการกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาลในระบบชั้นยศสมัยจักรปกครองเป็นเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี เทศบาลนครหลวง จนกระทั่งเมื่อเปลี่ยนมาเป็นกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบัน จากนั้นจะกล่าวถึงสาระสำคัญและวิธีการ จำแนกตำแหน่งในกรุงเทพมหานคร

บทที่ ๕ : ผลการศึกษาวิจัย ในบทนี้จะกล่าวถึงผลการศึกษาวิจัยในเรื่องทัศนคติเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและการปฏิบัติงานในระบบชั้นยศ เปรียบเทียบกับระบบจำแนกตำแหน่ง ทัศนคติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคลจากระบบชั้นยศ เป็นระบบจำแนกตำแหน่ง ทัศนคติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์บางประการ ในระบบจำแนกตำแหน่ง และทัศนคติเกี่ยวกับการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในกรุงเทพมหานคร

บทที่ ๖ : สรุปผลการศึกษาวิจัยและขอเสนอแนะ