

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลทำให้สังคมไทยเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางต่างๆ เป็นอย่างมาก เช่น ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ เพิ่มมากขึ้น มีการจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆ และมีการปฏิรูประบบราชการ เป็นต้น ในส่วนของการปฏิรูประบบราชการนับเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในยุคที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีจุดมุ่งหมายเพื่อผลักดันให้ภาคราชการเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เน้นผลผลิต และผลลัพธ์ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและเพิ่มความพร้อมในการแข่งขันกับนานาชาติของประเทศ นอกจากนี้จากสภาพการณ์ของกระแสสังคมแห่งโลกยุคไร้พรมแดน และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจยุคการค้าเสรีทำให้เกิดการแข่งขันที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมประเทศไทยในฐานะประชาคมโลกจึงต้องปรับตัว โดยเฉพาะการปรับระบบราชการ เพื่อรองรับสภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อให้ก้าวทันเหตุการณ์โดยอยู่ภายใต้สถานะที่เหมาะสมกับสังคม ประเพณี และวัฒนธรรมของไทย

ในการปฏิรูประบบราชการ นอกจากสิ่งที่เน้นมากคือเรื่องความสำคัญของบุคลากรแล้วยังควรคำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน อีกทั้งประสิทธิผลของความสำเร็จว่าจะต้องรวดเร็ว และสิ้นเปลืองงบประมาณให้น้อยที่สุด ตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานพระราชโองบายไว้ คือ “ความพอเพียง” (ชวน หลีกภัย. 2543 : อ้างมาจากสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. 2543 : 7)

ปัจจัยในเรื่องการสร้างคุณภาพของข้าราชการยุคใหม่เป็นเงื่อนไขของความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ เพราะข้าราชการคือผู้สร้างระบบใหม่ และระบบใหม่จะสร้างข้าราชการยุคใหม่ สองปัจจัยนี้สัมพันธ์กัน ระบบนั้นถูกสร้างโดยคน และระบบที่ดีก็จะสร้างคนให้ดีขึ้น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบระหว่าง “ระบบ” กับ “คน” แล้ว คนจึงสำคัญกว่า การปฏิรูประบบราชการที่แท้จริง คือ การปฏิรูปข้าราชการ

ปัจจัยแรก ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นได้ คือ ผู้นำ “ผู้นำ” ในที่นี้รวมถึงแต่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์อำนาจสูงสุดในภาคราชการ คณะรัฐมนตรีจะแสดง

ภาวะผู้นำในแต่ละกระทรวง รัฐมนตรีเข้ากระทรวงจะเป็นผู้นำภาคราชการสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง คนที่สองที่มีความสำคัญที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลง คือปลัดกระทรวง อธิบดี ปลัดกระทรวงและทั้งนี้รวมทั้งระดับรองปลัด รองอธิบดี และผู้อำนวยการสำนักและกองด้วย

ปัจจัยที่สองที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง คือตัวข้าราชการ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าผู้นำในระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดีจะมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างมากก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการทุกคนไม่สามารถนำได้ ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นระดับ 5 ระดับ 6 ระดับ 7 ระดับ 8 ก็สามารถนำตัวเองได้คือ เริ่มต้นจากตัวเองและในหน่วยย่อยเล็กๆ ที่มีความรับผิดชอบอยู่ก็สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงในระดับย่อยได้เช่นเดียวกัน ถ้าข้าราชการแต่ละคนสำนึกและเข้าใจถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง พลังขับเคลื่อนในการปฏิรูประชาการก็จะเกิดขึ้นจากตัวข้าราชการ ข้าราชการทุกคนก็สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงในระดับย่อยในหน่วยที่ทำงานอยู่ได้เช่นเดียวกัน (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, ม.ป.ป. : 8-9)

กรมชลประทานเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หมวด 7 มาตรา 18 เฉพาะในกลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิต มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ โดยการจัดสรรน้ำให้แก่ผู้ใช้น้ำให้ได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ แต่เดิม กรมชลประทานประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ถึง 33 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน 1 สำนักงาน กอง 7 กอง โรงพยาบาล 1 แห่ง ศูนย์ 3 ศูนย์ สำนัก 8 สำนัก หน่วย 1 หน่วย และสำนักงานชลประทาน 12 แห่ง

จากการปฏิรูประบบราชการ ทำให้โครงสร้างของกรมชลประทานมีการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยโครงสร้างใหม่มีผู้รับผิดชอบชัดเจน เน้นการบริหาร ณ จุดเดียว (One Stop Service) ปัจจุบันกรมชลประทานประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองการเงินและบัญชี
3. กองกฎหมายและที่ดิน
4. กองแผนงาน
5. กองพัสดุ
6. ศูนย์สารสนเทศ

7. สำนักเครื่องจักรกล
8. สำนักโครงการขนาดใหญ่
9. สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง
10. สำนักชลประทานที่ 1-16
11. สำนักบริหาร โครงการ
12. สำนักพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล
13. สำนักวิจัยและพัฒนา
14. สำนักสำรวจด้านวิศวกรรมและธรณีวิทยา
15. สำนักออกแบบวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม
16. สำนักอุทกวิทยาและบริหารน้ำ
17. กลุ่มตรวจสอบภายใน
18. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
19. กลุ่มกิจกรรมพิเศษ

นอกจากโครงสร้างที่เปลี่ยนไปดังกล่าวแล้ว กรมชลประทานได้ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง โดยได้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการ เริ่มเสริมสร้างความทันสมัยด้วยการนำคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในการบริหารงาน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน (กรมชลประทาน. 2546 : 2)

สำนักชลประทานที่ 6 เป็นหน่วยงานหนึ่งของกรมชลประทาน มีหน้าที่ดูแลงานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็ก ตลอดจนงานส่งน้ำและบำรุงรักษาหลังจาก งานก่อสร้างแหล่งเก็บกักน้ำแล้วเสร็จ มีพื้นที่ครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดร้อยเอ็ด (กรมชลประทาน ม.ป.ป. : ไม่มีเลขที่หน้า) ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงาน ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานรวมทั้งปรับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการและลูกจ้างประจำมาจากโครงการอื่นๆ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่สืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ สาเหตุดังกล่าวการศึกษาถึงประสิทธิภาพและปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญและ ลูกจ้างประจำสังกัด สำนักชลประทานที่ 6 จะทำให้ได้ทราบว่า หลังการปฏิรูประบบราชการ มาได้ระยะเวลาหนึ่งแล้ว ข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ สำนักชลประทานที่ 6 มีผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพหรือไม่ และควรจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยในฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญคนหนึ่งที่สังกัดสำนักชลประทานที่ 6 จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำสังกัดสำนักชลประทานที่ 6 โดยผลจากการศึกษาจะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำในสำนักชลประทานที่ 6 รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันให้เกิดประโยชน์ และทำให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ สำนักชลประทานที่ 6
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ สำนักชลประทานที่ 6
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ สำนักชลประทานที่ 6

## 3. สมมุติฐานของการวิจัย

1. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำสำนักชลประทานที่ 6 อยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ สำนักชลประทานที่ 6 มี 14 ด้าน คือ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน ความรับผิดชอบ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ ความสำเร็จในการทำงาน ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือนและสวัสดิการ สภาพแวดล้อมในการทำงาน งบประมาณ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ การปกครองบังคับบัญชา นโยบายและการบริหาร การได้รับการยอมรับนับถือ และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

#### 4. ขอบเขตของการวิจัย

##### 1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาวิจัย คือสำนักชลประทานที่ 6 มีพื้นที่ครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดร้อยเอ็ด

##### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือข้าราชการพลเรือนสามัญ และลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานในสำนักชลประทานที่ 6 จำนวน 1,856 คน มีขนาดของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 353 คน

##### 3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย

3.1.1 อายุ (Age)

3.1.2 ระดับการศึกษา (Education Level)

3.1.3 ประสบการณ์ในการทำงาน (Work Experience)

3.1.4 ความรับผิดชอบ (Responsibility)

3.1.5 ลักษณะงานที่ปฏิบัติ (The Kind of Work)

3.1.6 ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement)

3.1.7 ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ (Advancement)

3.1.8 เงินเดือนและสวัสดิการ (Salary and Fringe Benefits)

3.1.9 สภาพแวดล้อมในการทำงาน (Work Condition)

3.1.10 งบประมาณ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ (Budget, Materials and Equipment)

3.1.11 การปกครองบังคับบัญชา (Supervision)

3.1.12 นโยบายและการบริหาร (Policy and Administration)

3.1.13 การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition)

3.1.14 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relation)

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญและลูกจ้างประจำ สังกัดสำนักชลประทานที่ 6

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลของการวิจัยจะเป็นข้อมูลสนับสนุนในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในด้านต่างๆของสำนักชลประทานที่ 6 และเขตอื่นๆ
2. ผลจากการวิจัยเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีโครงสร้างเดียวกัน
3. ผลจากการวิจัยเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของสำนักชลประทานที่ 6 และหน่วยงานอื่นๆ ให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น