

สภาพการณ์และความสำคัญของปัญหา

นับแต่ปี พ.ศ.2532 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของข้าราชการพลเรือนมากเป็นพิเศษ จึงได้กำหนดเป็นนโยบายพัฒนาข้าราชการพลเรือน (รวมทั้งการจัดตั้งวิทยาลัยนักบริหาร) โดยให้ความสำคัญเห็นชอบนโยบายและมาตรการพัฒนาข้าราชการพลเรือนตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ โดยเฉพาะนโยบายที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาภาวะผู้นำและผู้ตาม ดังนี้¹

(1) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาข้าราชการพลเรือนทุกคนทุกระดับ โดยเฉพาะนักบริหารระดับสูงอย่างทั่วถึงเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ ประหยัด และต่อเนื่อง และสนับสนุนให้ข้าราชการสามารถพัฒนาตนเองได้ด้วย

(2) การพัฒนาข้าราชการพลเรือน ต้องมุ่งให้ข้าราชการพลเรือนมีความรู้ ทักษะ และทัศนคติ เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้พร้อมที่จะแก้ปัญหของประเทศและรับการเปลี่ยนแปลงของราชการในอนาคต โดยเน้นในเรื่องดังต่อไปนี้

2.1 ค่านิยม คุณธรรม และทัศนคติที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ

ฯลฯ

(3) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ด้วยวิธีการที่เหมาะสมเพื่อยกระดับคุณภาพและใช้ข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด แทนที่จะมุ่งเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ

(4) ให้มีการพัฒนาข้าราชการพลเรือน เมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงสายงานและตำแหน่ง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ความรับผิดชอบไปสู่ตำแหน่งบริหาร ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาหรือตำแหน่งอื่นที่มีความสำคัญเท่าเทียมกัน และตำแหน่งในสายงานที่ใช้วิชาชีพใกล้เคียงกัน

(5) การพัฒนาข้าราชการพลเรือน ต้องมุ่งผลในทางปฏิบัติและมีแนวทางที่จะนำความรู้ที่ได้รับไปปฏิบัติอย่างแท้จริง รวมทั้งมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน อันเนื่องมาจากการพัฒนาอย่างจริงจัง

¹คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). นโยบายพัฒนาข้าราชการพลเรือน. จัดทำโดยศูนย์ประสานการพัฒนาข้าราชการ สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนและสำนักงาน ก.พ. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 6-8.

และเพื่อำให้นโยบายพัฒนาข้าราชการพลเรือนได้สัมฤทธิ์ผล รัฐบาลจึงได้ยกวางพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 โดยมีหลักการที่สำคัญคือ การปรับปรุงและวางระบบเงินเดือนค่าจ้างข้าราชการให้ใกล้เคียงกับเงินเดือนค่าจ้างพนักงาน หรือ ลูกจ้างภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อที่จะรักษาบุคลากรภาครัฐให้มีวามและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการประการหลัง ซึ่งจะมีผลโดยตรงกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือนได้ถูกนำมาปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

(1) การให้ได้รับบำเหน็จความชอบซึ่งอาจได้แก่ ค่าชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติรางวัล หรือการได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน แก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติคนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ (มาตรา 71)

(2) ให้มีการพัฒนาผู้ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก่อนมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ (มาตรา 75)

(3) การให้ข้าราชการได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ คุณธรรม และจริยธรรมก่อนเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา 77)

(4) การให้ข้าราชการได้มีโอกาสไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ และการให้ไปศึกษาฝึกอบรม ทูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศ (มาตรา 78)

ซึ่งตามหลักการทั้งสี่ข้อข้างต้นนี้ ถ้าหากนำไปปฏิบัติได้ผลก็จะเป็นการสนองเจตนารมณ์ของรัฐบาลในอันที่จะรักษากำลังคนที่มีคุณภาพไว้ในระบบราชการ และพัฒนาข้าราชการทั้งมีอยู่เดิม และที่เพิ่งจะเข้ารับราชการให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ และการที่จะทำให้ความมุ่งหวังของรัฐบาลเป็นจริงในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงได้มอบหมายภารกิจต่าง ๆ ที่จะมีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ให้แก่กระทรวง ทบวง กรม (จัดทําแผนการพัฒนาข้าราชการพลเรือนในสังกัด) สำนักงาน ก.พ. (ให้ความสนับสนุนการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการประสานแผนการฝึกอบรมและการพัฒนาหลักสูตร และการพัฒนารูปแบบ ระบบ และวิธีการติดตามประเมินผลการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ฯลฯ) และผู้บังคับบัญชา โดยให้ถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการส่งเสริมสนับสนุน

และดำเนินการพัฒนาข้าราชการพลเรือนในความรับผิดชอบด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม² ดังจะพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา ความสามารถ และความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการรักษาวินัยและการปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ (มาตรา 72)

(2) การให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พัฒนาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทักษะ ทักษะ คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา 76)

(3) ให้มีการพัฒนาข้าราชการก่อนเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทักษะ ทักษะ คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา 77)

และ (4) ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน พัฒนาข้าราชการพลเรือนเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และมีหน้าที่เสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการและปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด (มาตรา 79)

ตามภารกิจที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบดังที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า เป็นส่วนสำคัญที่สุดในบรรดาส่วนที่รับผิดชอบการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ทั้งที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม และสำนักงาน ก.พ. เพราะถ้าแผนพัฒนาข้าราชการพลเรือนของกระทรวง ทบวง กรม และการฝึกอบรมและหลักสูตร ตลอดจนรูปแบบ ระบบ วิธีการติดตามประเมินผลการพัฒนาข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ. ขาดความร่วมมือและความรับผิดชอบโดยตรงของผู้บังคับบัญชาแล้ว การพัฒนาข้าราชการพลเรือนก็ยากที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีบทบาทโดยตรงต่อความสำเร็จของการพัฒนาข้าราชการพลเรือน ซึ่งในบทบาทการพัฒนานี้จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาร่วมมือปฏิบัติเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ที่ได้รับการพัฒนาและ

²อ้างแล้ว, หน้า 10-13.

ปฏิบัติการราชการมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ด้วยความเต็มใจและเต็มความสามารถ

ด้วยเหตุนี้สภาพการณ์และความสำคัญของปัญหาการพัฒนาข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ประการหนึ่งที่สำคัญคือ รูปแบบภาวะผู้นำในการเพิ่มคุณภาพประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติการทำให้เกิดขึ้นในระบบราชการ ควรจะเป็นอย่างไร เพื่อที่จะมีส่วนสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งในด้านการงานและส่วนตัว อันจะนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจพัฒนาข้าราชการพลเรือนตามความมุ่งหวังของรัฐบาลต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ ๆ ดังนี้

- (1) สร้างรูปแบบภาวะผู้นำ (การบังคับบัญชา) ในการเพิ่มคุณภาพประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติการ
- (2) ศึกษาปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ทั้งในด้านการงานและส่วนตัว
- (3) ศึกษาระดับวุฒิภาวะ (Maturity) โดยพิจารณาระดับความสามารถและความตั้งใจในการปฏิบัติการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเพื่อกำหนดแบบการบังคับบัญชาและการจูงใจที่เหมาะสม
- (4) ศึกษาปัญหาความต้องการ (Needs) ต่าง ๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชา
- (5) ศึกษาปัญหาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชา
- (6) เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเพิ่มคุณภาพประสิทธิภาพในการปฏิบัติการ และเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการพลเรือนและปฏิบัติการราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สมมติฐานการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ทำการวิจัยได้ตั้งข้อสมมติฐานเพื่อทดสอบกับข้อมูลที่ได้ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้

(1) รูปแบบภาวะผู้นำมีผลต่อการเพิ่มทุนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานทั้งในด้านการทำงาน และส่วนตัวมีผลต่อการเพิ่มทุนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ ยิ่งกว่าความสัมพันธ์เฉพาะด้านการทำงานหรือด้านส่วนตัวเพียงด้านเดียว

(3) วุฒิการะของผู้นำผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานมีผลต่อการเพิ่มทุนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ

(4) ปัญหาความต้องการ (Needs) ต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานมีผลต่อการเพิ่มทุนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้จำกัดขอบเขตเฉพาะข้าราชการพลเรือนใน 6 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งถือว่าเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ได้รูปแบบภาวะผู้นำ (การบังคับบัญชา) ในการเพิ่มทุนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ

(2) ได้ทราบความสัมพันธ์อันพึงประสงค์ของผู้ปฏิบัติงานที่คาดหวังจากผู้บังคับบัญชา อันจะนำไปสู่การเพิ่มทุนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ

(3) ได้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการเพิ่มทุนประสิทธิภาพ และเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการอันเนื่องมาจากปัญหาความต้องการ (Needs) ต่าง ๆ และระดับวุฒิภาวะ (Maturity) ของผู้ปฏิบัติงานและผู้บังคับบัญชา

(4) นำความรู้ที่ได้จาก (1)-(3) ไปกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์และวิธีการของ ก.พ. สำหรับผู้บังคับบัญชาในอันที่จะพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีระดับวุฒิภาวะสูงขึ้น เพิ่มทุนประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการและปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล