

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้กำหนดแนวคิดทิศทางการพัฒนาประเทศ ประเทศไทยจะพัฒนาให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศได้มากขึ้นขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนากำลังคนของผู้บริหารประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และพัฒนาบุคคลไปพร้อมๆ กัน การพัฒนาคุณภาพของคนให้มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์เพื่อการพัฒนาต่อไป ซึ่งการจะพัฒนาคนให้มีคุณภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจนั้น การศึกษาถือว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การพัฒนามีประสิทธิภาพ การศึกษาจึงเป็นกระบวนการเพื่อมนุษย์ โดยมนุษย์ และของมนุษย์ เมื่อคนเราได้รับการศึกษาไปในระดับหนึ่งแล้ว ทุกคนก็จะมีคุณสมบัติที่จะเข้าไปทำงานในองค์กรต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามความถนัดและสาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษา สิ่งที่เป็นแรงจูงใจให้บุคคลตัดสินใจเลือกเข้าทำงานในหน่วยงานแห่งใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านผลตอบแทนที่หน่วยงานมีให้ ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างเงินเดือน ค่าตอบแทน รวมไปถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร รวมถึงความมุ่งหวังทางด้านจิตใจและสังคมประกอบกัน

สวัสดิการ เป็นการเสริมค่าตอบแทนหรือเงินเดือนให้มีความสมบูรณ์ขึ้น และเป็นสิ่งที่พนักงานทั้งองค์กรมีสิทธิได้รับผลประโยชน์ ทั้งยังเป็นส่วนเสริมสร้างให้พนักงานเกิดความรู้สึกมั่นคงในการทำงาน สวัสดิการมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น สวัสดิการแรงงาน (Labour Welfare) ผลประโยชน์ของลูกจ้าง (Employee Benefit) ผลประโยชน์ตอบแทน (Benefit) เป็นต้น สวัสดิการซึ่งมีขึ้นเพื่อผู้ใช้แรงงานหรือที่เรียกว่า สวัสดิการแรงงาน มิใช่เรื่องใหม่ในสังคมไทยแต่เพียงจะได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญอย่างจริงจังในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2545) นี้ โดยที่รัฐได้มุ่งที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มากยิ่งขึ้น แต่กระนั้นกลุ่มคนในสังคมยังมีความเหลื่อมล้ำกันในด้านรายได้หลายกลุ่มให้มีปัจจัยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นในส่วนของผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นกลุ่มสำคัญที่จะต้องได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้วยกลุ่มหนึ่งนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากทั้งภาครัฐและนายจ้างเพื่อดูแลให้พวกเขาได้มีสภาพการทำงานระดับความเป็นอยู่และสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในการทำงาน มีความก้าวหน้าในการทำงานและมั่นคงในการดำรงชีวิต และการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ในกิจกรรมทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยถือเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ

ผู้บังคับบัญชาให้น้อยลง เพื่อจะมีเวลาให้กับงานที่มีความสำคัญมากขึ้นและให้คนในองค์กรมีส่วนร่วมในการบริหารงาน เทศบาลเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีระบบสวัสดิการให้แก่พนักงานเทศบาล เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่น สวัสดิการดังกล่าวประกอบด้วย เงินเดือน ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จ บำนาญ เงินประจำตำแหน่ง ฯลฯ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ดังเช่น สิทธิในการลา สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล การศึกษาบุตร การช่วยเหลือบุตร ฯลฯ เป็นต้น

เนื่องจากพนักงานเทศบาลมีหน้าที่ให้บริการประชาชนในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยมีหน้าที่ ประกอบด้วย งาน 14 ประการคือ 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) บำรุงทางบกและทางน้ำ 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ให้การศึกษาอบรมแก่ราษฎร 7) จัดบริการให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา 8) จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ 9) การบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 10) การบำรุงทางระบายน้ำ 11) การบำรุงสิ่งแวดล้อมสาธารณะ 12) การบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 13) ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น และ 14) มีหน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล นอกจากนี้พนักงานของเทศบาลยังต้องมีหน้าที่ที่อาจต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเดียวกันอีก 12 ประการ ประกอบด้วย 1) จัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2) จัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4) จัดให้มีและสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5) จัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6) จัดให้มีการสาธารณสุข 7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬาและพลศึกษา 10) จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11) ต้องปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น และ 12) การเทศพาณิชย์ และปัจจุบันมี

หน้าที่ที่กล่าวถึงในวรรคก่อน เทศบาลเมืองเชียงรายซึ่งเป็นเทศบาลที่สำคัญแห่งหนึ่งในภาคเหนือตอนบนจำเป็นต้องถือปฏิบัติด้วยเช่นกัน ปัจจุบันมีพนักงานเทศบาล และลูกจ้างประจำสำหรับให้บริการกับประชาชนจำนวนทั้งสิ้น 208 ราย เมื่อเทียบกับภาระงานแล้วพนักงานเทศบาลค่อนข้างมีภาระในการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่หนักมาก ซึ่งการปฏิบัติงานของบุคลากรนั้นจำเป็นต้องมีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ การให้การบำรุงขวัญและกำลังใจพนักงานเทศบาลเมืองเชียงรายก็ต้องการในลักษณะนี้เช่นกัน เพียงแต่ในช่วงเศรษฐกิจของประเทศประสบภาวะวิกฤต พนักงานของเทศบาลอาจประสบปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ทำให้ความรู้สึกลงในการทำงานของบุคลากรมีความถดถอยบ้างในบางครั้งหรือบางโอกาส ดังนั้นสิ่งที่จะช่วยทำให้พนักงานเหล่านี้มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานก็คือ การได้รับสวัสดิการที่ดีและเพียงพอ

สำหรับการปฏิบัติงานและการดำเนินชีวิตประจำวัน ดังเช่นการศึกษาของ วนิตา วรรณเจริญ (2540 หน้า (1)-(2)) กล่าวว่า สวัสดิการที่ครูต้องการ เรียงตามลำดับคือ สวัสดิการด้านความมั่นคง สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการด้านสันตนาการ สวัสดิการด้านเศรษฐกิจ และ สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลเพื่อพัฒนาบุคลากร รวมทั้งครูยังประสบปัญหาเกี่ยวกับ ได้รับ สวัสดิการ ไม่เพียงพอ ได้รับการบริการเกี่ยวกับสวัสดิการที่ล่าช้า แต่ปัจจุบันครูได้รับสวัสดิการที่ไม่ เพียงพอ สวัสดิการไม่ตรงตามความต้องการ และการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสวัสดิการมีไม่ทั่วถึง ซึ่งประเด็นดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้กับทุกหน่วยงานรวมทั้งเทศบาลเมืองเชียงรายด้วย การที่ สวัสดิการมีไม่เพียงพอหรือไม่สามารถจัดให้บริการแก่พนักงานเทศบาลได้อย่างทั่วถึง จะส่งผลต่อ การบริหารงานขององค์กรท้องถิ่นที่มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันการกระจายอำนาจปกครองสู่ ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ในฐานะที่ผู้วิจัยมีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านการบริหารบุคคลและสวัสดิการ ของสำนักงานเทศบาลเมืองเชียงราย จึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาถึงทัศนคติของพนักงาน เทศบาลเมืองเชียงรายต่อระบบสวัสดิการที่ได้รับในปัจจุบันว่ามีความพึงพอใจหรือไม่ เพียงใด และ เมื่อได้ทราบถึงรายละเอียดดังกล่าวแล้วจะนำข้อมูลที่ได้ไปประยุกต์ใช้ และพัฒนาระบบสวัสดิการ ให้แก่บุคลากรในสังกัดให้ดีขึ้นต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการคือ

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของบุคลากรในสำนักงานเทศบาลเมืองเชียงรายเกี่ยวกับระบบ สวัสดิการ

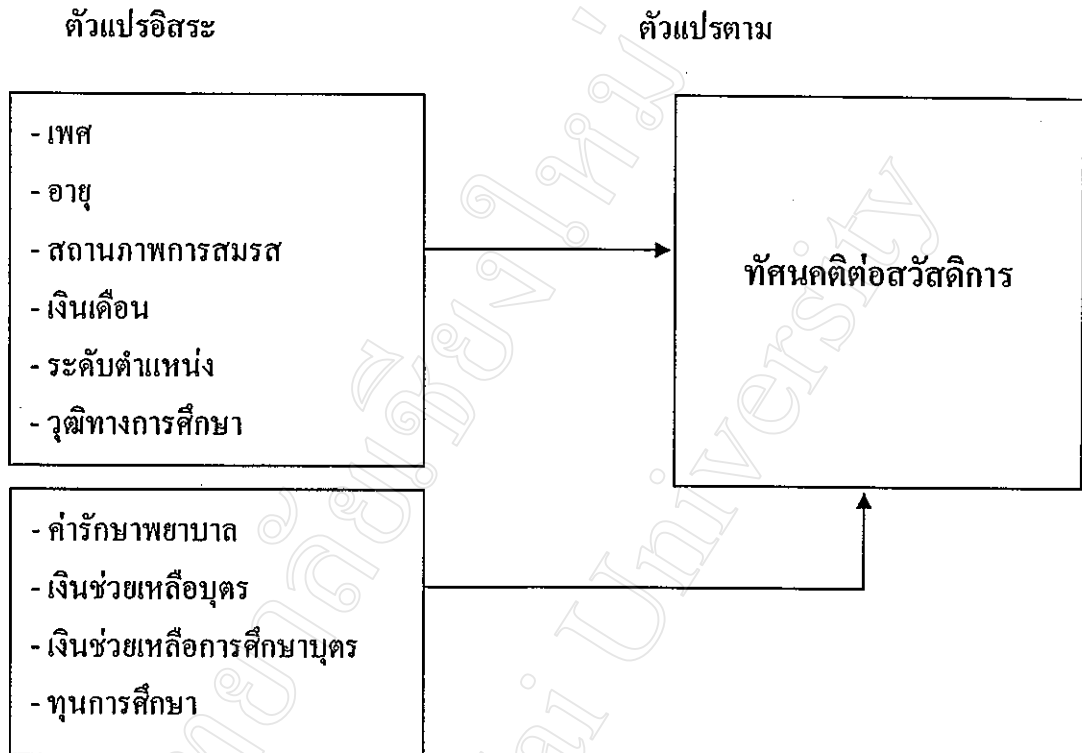
1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลของบุคลากรในสำนักงานเทศบาลเมืองเชียงราย ที่มีผล ต่อทัศนคติเกี่ยวกับระบบสวัสดิการ

1.2.3 เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงระบบสวัสดิการให้ดีขึ้น

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับตำแหน่ง วุฒิทางการศึกษา และเงินเดือนของ พนักงานเทศบาล มีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อระบบสวัสดิการ

#### 1.4 กรอบแนวคิดของการศึกษา



#### 1.5 นิยามศัพท์

**บุคลากร** หมายถึง พนักงานเทศบาล ที่เป็นข้าราชการที่ทำงานอยู่ที่สำนักงานเทศบาลเมืองเชียงราย

**ระบบสวัสดิการ** หมายถึง การเอื้ออำนวยหรือการช่วยเหลือในการดำรงชีพของบุคลากรและครอบครัว และการอำนวยความสะดวกในการทำงาน เช่น ค่าตอบแทนอื่น สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล ด้านการลา เป็นต้น

**ความพึงพอใจในสวัสดิการ** หมายถึง ความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อสวัสดิการ เงินเดือน และค่าตอบแทนอื่น ที่ทางเทศบาลจัดให้

#### 1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

สามารถนำผลการวิจัยที่ได้มาเป็นข้อมูลเบื้องต้นต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการของบุคลากรของสำนักงานเทศบาลเมืองเชียงราย และช่วยยกมาตรฐานการครองชีพของบุคลากรให้สูงขึ้น