

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการไทยมีการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรมนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา การจัดระบบราชการ กลไกในทางบริหาร ตลอดจนโครงสร้างขององค์การที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวปฏิรูป มุ่งให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มากขึ้น ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการจึงดำเนินการปฏิรูปทั้งระบบ เช่น ปฏิรูปด้านบทบาท ภารกิจและวิธีการปฏิบัติงาน ระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคล กฎหมาย รวมถึงวัฒนธรรมและค่านิยม เป็นต้น (สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, 2546 น.28)

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นองค์การอิสระอีกรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรับพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนจากประชาชน โดยมีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานด้านธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่มีการจัดโครงสร้างที่กะทัดรัด และมีระบบการบริหารจัดการภายในองค์การที่เป็นอิสระจากระบบราชการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานเป็นหลัก (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2549 น.14-15)

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 เมษายน 2543 ปัจจุบันมีอัตรากำลังในสำนักงาน จำนวน 105 อัตรา โดยในปีแรกได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน จำนวน 184 เรื่อง และเพิ่มสูงขึ้น เป็นจำนวน 16,889 เรื่องในปี พ.ศ. 2550 (ข้อมูล ณ เดือน พฤษภาคม 2550 เข้าถึงได้ที่ www.ombudsman.go.th) ประกอบกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีสำนักงานสาขา เรื่องร้องเรียนจากประชาชนทั่วประเทศจึงถูกส่งมายังสำนักงานโดยตรงเป็นจำนวนมาก จากสถิติเรื่องร้องเรียนที่ปรากฏ แสดงถึงแนวโน้มเรื่องร้องเรียนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2549) ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันท่วงทีภายใต้ข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาการทำงาน และปริมาณงานที่มีเป็นจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับจำนวนบุคลากรที่มีอยู่ อีกทั้งบุคลากรของสำนักงานยังมีบทบาทหน้าที่ที่หลากหลาย ปัญหา

ความชัดเจนในบทบาทการทำงานของบุคลากร และปัญหาการดำเนินการเรื่องร้องเรียนที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะมาเป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ลักษณะโครงสร้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นองค์การที่มีโครงสร้างกะทัดรัด มีสายการบังคับบัญชาสั้นและมีการบริหารงานแบบรวมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง (Centralization) ทำให้โอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงานและอำนาจในการตัดสินใจในงานของบุคลากรมีจำกัด และขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ ดังนั้นจากลักษณะสภาพแวดล้อมดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเชื่อว่าบุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินน่าจะมีโอกาสที่จะเกิดความเครียดจากปัจจัยในการทำงานต่างๆ ได้ง่าย

ผลการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า บุคคลที่มีความเครียดจากทำงานสูง จะมีความสามารถในการทำงาน การตัดสินใจแก้ปัญหาและประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานลดน้อยลง และหากต้องการให้บุคคลประสบความสำเร็จและมีความสุขในการทำงาน นอกจากการทำงานที่มีความเครียดในงานต่ำแล้ว บุคคลยังต้องเป็นผู้ที่มีความผูกพันในงานสูงด้วย เนื่องจากบุคคลที่มีความผูกพันในงานสูงจะมีความคิดในเชิงบวกต่องานที่ตนเองทำ มีความขยันขันแข็ง ไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน (Schaufeli and Bakker, 2004 p.295) มีพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีต่อองค์กร (Saks, 2006) ผูกพันต่อองค์กร และพึงพอใจในงาน (Schaufeli and Bakker, 2004; Hakanen, Bakker, and Schaufeli, 2006) ความผูกพันในงานจึงสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น ทั้งในระดับตัวบุคคลและในระดับองค์กร (Harter, Schmidt, and Hayes, 2002) มากกว่ากรณีของบุคคลมีความผูกพันในงานต่ำจะไม่เห็นความสำคัญของงาน และไม่กระตือรือร้นหรือทุ่มเทในการทำงาน (Schaufeli and Bakker, 2004)

สำหรับงานตามภารกิจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องดำเนินงานตรวจสอบพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียน และประสานงานกับหน่วยงานอื่นตลอดเวลา บุคลากรของหน่วยงานจึงต้องเอาใจใส่ และให้ความสำคัญกับความเดือดร้อนของประชาชน ต้องอุทิศตนและต้องผูกพันกับงานด้วย ซึ่งผู้วิจัยยังเชื่ออีกว่าการมีความผูกพันในงานน่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยลดความเครียดได้ กล่าวคือ หากบุคคลนั้นมีความรักและภาคภูมิใจในงานของตนเอง ทำงานด้วยความเต็มใจและมีความสุข ก็น่าจะมีส่วนช่วยให้ความเครียดลดลง และจากผลงานวิจัยที่ผ่านมายังได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเครียดและความผูกพันในงานในทางลบโดยเฉพาะบุคคลที่มีความผูกพันในงานสูงจะมีความเครียดต่ำ และในทางตรงกันข้ามบุคคลที่มีความผูกพันในงานต่ำมักจะมีเครียดสูง (Mostert and Rothman, 2006)

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยความเครียดและความผูกพันในงานของบุคลากรสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวคือ ประการแรก ศึกษาปัจจัย

ในการทำงานที่ส่งผลต่อความเครียด โดยวิเคราะห์เทียบเคียงกับแนวคิดของอิวานเซวิช และแมทธิสัน (Ivancevich and Matteson, 1983) โดยทำการศึกษาปัจจัยด้านระยะเวลาทำงาน โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ ปริมาณงาน ลักษณะงาน ขอบเขตงาน ความคลุมเครือของบทบาท ความขัดแย้งของบทบาท และลักษณะการบริหารของผู้บังคับบัญชา และประการที่สอง ศึกษาปัจจัยในการทำงานที่ทำให้บุคลากรสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดความผูกพันในงาน ประการที่สาม ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเครียดและความผูกพันในงาน และประการสุดท้ายทำการพยากรณ์ความเครียดและความผูกพันในงาน โดยใช้ปัจจัยในการทำงาน และพยากรณ์ความเครียดโดยใช้ความผูกพันในงาน ผู้วิจัยเห็นว่าข้อมูลและผลการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การในการกำหนดนโยบายและวิธีการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดความเครียด และกำหนดนโยบายเสริมสร้างให้บุคลากรในองค์การเกิดความผูกพันในงาน เพื่อช่วยให้บุคลากรได้ทำงานอย่างมีความสุขอันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงระดับความเครียดและความผูกพันในงานของบุคลากรสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยในการทำงานที่ส่งผลต่อความเครียด
3. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยในการทำงานที่ส่งผลต่อความผูกพันในงาน
4. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเครียดและความผูกพันในงาน
5. เพื่อสร้างสมการพยากรณ์ความเครียดจากตัวแปรปัจจัยในการทำงาน
6. เพื่อสร้างสมการพยากรณ์ความผูกพันในงานจากตัวแปรปัจจัยในการทำงาน
7. เพื่อสร้างสมการพยากรณ์ความเครียดจากตัวแปรความผูกพันในงาน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นบุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 105 คน โดยการวิจัยครั้งนี้ทำการเก็บข้อมูลจากประชากรทั้งหมด
2. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่
 - 2.1 ความเครียด ใช้แบบสอบถามวัดความเครียด ซึ่งชัยวัฒน์ เพชรกุล (2539)

พัฒนามาจากแบบสอบถามโอเอสไอ (Occupational Stress Indicator: OSI) ของคูเปอร์และคณะ และ Gurin Psychosomatic System List ของกูริน เวอร์ลอฟและเฟลด์ (Gurin, Veroff and Feld) โดยแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ อาการทางร่างกายและอาการทางจิตใจ

2.2 ปัจจัยในการทำงาน ศึกษาตามกรอบแนวคิดของอีวานเซวิชและแมทธิสัน (Ivancevich and Matteson, 1983) โดยใช้แบบสอบถามปัจจัยในการทำงานที่สร้างขึ้น ครอบคลุมปัจจัยในการทำงาน 8 ด้าน ดังนี้

1. ระยะเวลาทำงาน
2. โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ
3. ปริมาณงาน
4. ลักษณะงาน
5. ขอบเขตงาน
6. ความคลุมเครือของบทบาท
7. ความขัดแย้งของบทบาท
8. ลักษณะการบริหารของผู้บังคับบัญชา

2.3 ความผูกพันในงาน ศึกษาตามแนวคิดของชูเฟลิและเบคเกอร์ (Schaufeli and Bakker, 2004) และใช้แบบสอบถามที่ผู้วิจัยปรับปรุงมาจากแบบสอบถามความผูกพันในงานของยูเทรคท์ (Utrecht Work Engagement Scale) ที่สร้างขึ้นตามแนวคิดของชูเฟลิและคณะ ในปี 2002 ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ด้าน ได้แก่

1. ความขยันขันแข็ง
2. ความทุ่มเทในการทำงาน
3. ความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงระดับความเครียดและความผูกพันในงานของบุคลากรสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
2. ทราบถึงปัจจัยในการทำงานที่ส่งผลต่อความเครียดและความผูกพันในงาน
3. ทราบและเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเครียดและความผูกพันในงาน
4. ทราบถึงประสิทธิภาพการพยากรณ์ความเครียดของบุคลากรสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจากปัจจัยในการทำงาน

5. ทราบถึงประสิทธิภาพการพยากรณ์ความผูกพันในงานของบุคลากรสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจากปัจจัยในการทำงาน

6. ทราบถึงประสิทธิภาพการพยากรณ์ความเครียดของบุคลากรสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจากความผูกพันในงาน

7. เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในกำหนดนโยบายและวิธีการต่างๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเครียดและเสริมสร้างให้บุคลากรสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดความผูกพันในงาน

8. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจทำการวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยในการทำงาน ความเครียดและความผูกพันในงานต่อไป

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

บุคลากร (Staffs) หมายถึง พนักงานและลูกจ้างประจำของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ความเครียด (Stress) หมายถึง ภาวะที่บุคคลตอบสนองต่อสถานการณ์หรือความต้องการใดๆ ที่เข้ามาคุกคามชีวิตความเป็นอยู่ให้เสียความสมดุล โดยการปรับตัวหรือจัดการกับปัญหา ซึ่งทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านร่างกาย และจิตใจ

1. อาการทางร่างกาย หมายถึง สภาวะที่บุคคลมีอาการไม่สบายทางกาย เนื่องจากระบบการเผาผลาญอาหาร กล้ามเนื้อร่างกาย ต่อมเหงื่อ การรับประทานอาหาร การนอนหลับ ความสนใจทางเพศผิดปกติ ระบบการหายใจติดขัด ความดันโลหิตต่ำ และมีอาการปวดศีรษะ

2. อาการทางจิตใจ หมายถึง การที่บุคคลมีความวิตกกังวล หงุดหงิด ซึมเศร้า และส่งผลไปถึงประสิทธิภาพ ความสามารถในการทำงานและการแก้ปัญหา

ปัจจัยในการทำงาน (Work factors) หมายถึง สภาพแวดล้อมเชิงลบในงานที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของคน โดยทำให้สุขภาพร่างกายและสุขภาพจิตเสียสมดุลและส่งผลทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานลดลง ซึ่งแบ่งออกเป็น 8 ด้าน ได้แก่

1. ระยะเวลาทำงาน หมายถึง ภาระงานที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่จำกัด

2. โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ หมายถึง การที่บุคคลไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาในการทำงาน ในการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม หรือเติบโตในหน้าที่การงาน

3. ปริมาณงาน หมายถึง ภาระงานจำนวนมากที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ รวมถึงการที่จำนวนบุคลากรไม่เหมาะสมกับภาระงาน

4. ลักษณะงาน หมายถึง ภาระงานยากเกินกว่าทักษะความรู้ ความสามารถที่มีบุคคลจึงไม่สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จได้ไม่ว่าจะใช้ระยะเวลาานเพียงใดก็ตาม หรือการที่มาตรฐานผลการปฏิบัติงานสูงเกินกว่าที่จะทำให้สำเร็จ

5. ขอบเขตงาน หมายถึง การรับรู้เนื้อหาของงานในหน้าที่และความรับผิดชอบว่าเป็นงานที่ไม่มีความสำคัญ ขาดความหลากหลาย ไม่ซับซ้อน ไม่ท้าทาย ไม่ต้องอาศัยความรับผิดชอบ และมีอำนาจในการตัดสินใจในงานจำกัด

6. ความคลุมเครือของบทบาท หมายถึง การที่บุคคลไม่เข้าใจในบทบาทที่ตนเองได้รับ เนื่องจากมีข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของตนเองไม่เพียงพอ ไม่ได้รับการชี้แจงถึงขอบเขตความรับผิดชอบของบทบาทที่ได้รับ ไม่ทราบถึงความคาดหวังของเพื่อนร่วมงานที่มีต่อบทบาทของตนเอง

7. ความขัดแย้งของบทบาท หมายถึง การที่พนักงานมีบทบาทหน้าที่หลายอย่าง การทำงานในบทบาทหน้าที่หนึ่งจะทำให้การทำงานในอีกบทบาทหน้าที่เป็นไปได้อย่างยาก หรือไม่สามารถทำได้

8. ลักษณะการบริหารของผู้บังคับบัญชา หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาไม่ใส่ใจความเป็นอยู่ของผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่มีความยุติธรรมในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่รับผิดชอบ ไม่ช่วยแก้ปัญหาและไม่ให้ผลสะท้อนกลับในการทำงาน เลือกปฏิบัติ มีนโยบายในการบริหารงานที่ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติตาม และไม่ให้ออกาสผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ความผูกพันในงาน (Job Engagement) หมายถึง สภาวะทางจิตในด้านอารมณ์และความคิดในเชิงบวกที่มีต่องาน ซึ่งมีความคงทน ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา โดยไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับวัตถุ สถานการณ์ ตัวบุคคลหรือพฤติกรรมใดพฤติกรรมหนึ่ง ความผูกพันในงานประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ด้าน ดังนี้

1. ความขยันขันแข็ง หมายถึง การที่บุคคลมีพลังงานสูง เต็มใจที่จะใช้ความพยายามทั้งหมดที่มีในการทำงาน และมีความอดทนไม่ย่อท้อเมื่อเผชิญกับอุปสรรคและความยากลำบากในการทำงาน

2. ความทุ่มเทในการทำงาน หมายถึง การที่บุคคลรู้สึกว่างานที่ตนเองทำเป็นงานที่มีความสำคัญ และท้าทาย มีความกระตือรือร้นในการทำงาน รู้สึกภาคภูมิใจและมีแรงบันดาลใจในการทำงาน

3. ความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับงาน หมายถึง การที่บุคคลรู้สึกว่างานเป็นส่วนสำคัญของชีวิตที่ไม่สามารถแยกออกได้ โดยบุคคลจะมีสมาธิในการทำงานสูง ใจจดจ่ออยู่กับการทำงาน ทำให้รู้สึกว่าเวลาผ่านไปอย่างรวดเร็ว