

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่รัฐบาลได้ปฏิรูประบบราชการโดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดกรอบแนวทางปฏิบัติตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center)

ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ กรมการปกครองได้มีการแบ่งส่วนราชการและหน้าที่ให้สอดคล้องกับการกิจตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ทำให้มีการแยกส่วนราชการในสังกัดกรมการปกครองไปตั้งเป็นส่วนราชการใหม่ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งมีการโอนภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศมาให้กรมการปกครองรับผิดชอบทำให้บทบาทภารกิจของกรมการปกครองได้เปลี่ยนไปจากเดิมรวมทั้งต้องเผชิญกับแนวคิดการลดขนาดกำลังคนภาครัฐและการปรับลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐทั้งในระยะสั้นและปานกลาง การลดบทบาทและภารกิจราชการบริหารส่วนภูมิภาค เน้นการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันกรมการปกครองก็ได้รับความไว้วางจากรัฐบาลให้เป็นเจ้าภาพหลัก ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บังเกิดผลในพื้นที่ เช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล การแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ การรักษาความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อย เป็นต้น (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง ,2549: 6)

ปัจจุบันกรมการปกครอง กำลังเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เป็นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันที่มีผลกระทบต่อองค์กรและบุคลากรโดยตรงมากมาย ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยเฉพาะการบริหารและการปกครอง ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพและบทบาทของบุคลากรกรมการปกครองในส่วนภูมิภาคค่อนข้างมาก ทั้งผลจากการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการจากการปฏิรูประบบราชการ ประการสำคัญในแง่ที่การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มุ่งเน้นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพและ

คัมค่า ลดขั้นตอนการทำงานและอำนวยความสะดวก ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มีการประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรมและสม่ำเสมอ (กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครอง, 2549: 166) ข้าราชการกรมการปกครองต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ พฤติกรรม เพื่อให้สามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วหรือโลกยุคโลกาภิวัตน์ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่จะผลักดันให้องค์การเกิดเปลี่ยนแปลง คือ “วัฒนธรรมองค์การ” องค์การที่มีประสิทธิภาพในอนาคตต้องมี วัฒนธรรมองค์การซึ่งประกอบไปด้วย รูปแบบการทำงานเป็นทีม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงานกับ ผู้บริหารมีความร่วมมือสูงการรับรู้ถึงการสนองตอบต่อการปรับตัวเข้ากับองค์การสูงขึ้น การรับรู้ของพนักงานต่อภารกิจหลักขององค์การและการมีค่านิยมในการปฏิบัติงานที่ดี (Guillemette, 1992: 4A) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Cooke & Lafferty (1989 อ้างใน นิภาวรรณ ศรีโลฟุ้ง, 2543: 17-19) การที่องค์กรจะประสบผลสำเร็จ ตอบสนองต่อเป้าหมายขององค์กร และสมาชิกทุกคนในองค์กรพึงพอใจนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของวัฒนธรรมขององค์การที่มีลักษณะสร้างสรรค์ ประกอบด้วย มิติเน้นความสำเร็จ มิติเน้นสัจการแห่งตน มิติเน้นบุคคลและการกระตุ้นและมิติเน้นไมตรีสัมพันธ์ ในทางตรงกันข้าม ถ้าวัฒนธรรมองค์การมีลักษณะตั้งรับ-ก้าวร้าว คือ เน้นการแข่งขัน เน้นอำนาจ เน้นความขัดแย้งและเน้นความสมบูรณ์แบบ หรือลักษณะตั้งรับ-เฉื่อยชา คือ ยึดกฎระเบียบแบบแผนเข้มงวด เน้นการพึ่งพาผู้อื่นและเน้นการหลีกเลี่ยง จะเกิดความอ่อนแอของวัฒนธรรมองค์การที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาองค์การ และประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งคุณภาพชีวิตการทำงานของของบุคลากรในหน่วยงาน

วัฒนธรรมองค์การเป็นองค์ประกอบด้านองค์การที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะมีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากรในองค์การ (บุศรา กาฮี, 2546: บทคัดย่อ) วัฒนธรรมองค์การทำหน้าที่ เป็นเกณฑ์ในการสร้างกฎข้อบังคับให้บุคลากรมีกฎทางสังคมมีศรัทธาเป็นแรงจูงใจให้แต่ละคนปรับลักษณะเฉพาะของตนให้มีบทบาท ค่านิยมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์การ (เทพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ, 2540: 121) และเป็นเครื่องผูกมัดกำลังให้บุคลากรผสมผสาน ติดต่อสมาคมกันเพื่อทำให้องค์การบรรลุเป้าหมาย บุคลากรจึงต้องยึดถือประพฤติปฏิบัติตามวัฒนธรรมองค์การและยังต้องเข้าใจถึงวัฒนธรรมองค์การ เพราะวัฒนธรรมมีผลต่อชีวิตการทำงานและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการให้รางวัล เช่น การขึ้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษ เช่น การภาคทัณฑ์ การไล่ออก การตัดสินใจ เป็นต้น (สุนทร วงศ์ไวยวรรณ , 2540: 3)

คุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of Working Life) เป็นลักษณะการทำงานที่ทำให้บุคคลนั้นเกิดความรู้สึกเป็นสุขจากสภาพที่ตนเองได้รับขณะปฏิบัติงาน โดยมีปัจจัยพื้นฐานมาจากสภาพการดำรงชีวิตที่ดี มีองค์ประกอบที่เอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานพร้อมทั้งเกิดความรู้สึกที่พึงพอใจ เกิดขวัญกำลังใจในการทำงานและส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานของ

ผู้ปฏิบัติงาน (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ, 2540: 36) การปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงานถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาองค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กร กล่าวคือมีความสัมพันธ์ในทางบวกระหว่างคุณภาพชีวิตการทำงาน กับความพึงพอใจในงานและชีวิต (Campbell et al., 1976: 236-237) คุณภาพชีวิตการทำงานมีเป้าหมายอยู่ที่ การลดความตึงเครียดทางจิตใจ เพื่อเพิ่มความพึงพอใจในงานที่ทำ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตในสถานที่ทำงาน (ผจญ เถลิงสาร, 2549) อย่างไรก็ตาม คุณภาพชีวิตการทำงานก็คือ ความเป็นอยู่และการทำงานที่ทำให้ชีวิตมีคุณค่าหรือมีชีวิตการทำงานที่สามารถตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของบุคคลแบ่งออกเป็น 8 ด้าน ประกอบด้วย 1) ค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม 2) สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ 3) โอกาสความก้าวหน้าและมั่นคงในงาน 4) โอกาสในการพัฒนาและการใช้ความสามารถของบุคคล 5) การทำงาน ร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น 6) สิทธิส่วนบุคคลในสถานที่ทำงาน 7) จังหวะชีวิต 8) ความเป็นประโยชน์ต่อสังคม (Walton, 1973 :12-16)

กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานภาครัฐมีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องที่ การอาสารักษาดินแดนและการทะเบียนเพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็วและให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน หรือ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้กับประชาชน ดูแลและเกี่ยวข้องกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย นอกจากภารกิจหลักแล้ว ข้าราชการกรมการปกครองต้องปฏิบัติงานเพื่อขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญ เช่น การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน การแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) รวมทั้งภารกิจที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ มอบหมายให้นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบนั้น หมายถึง ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองจะต้องมีภารกิจ ความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นแต่อัตรากำลังลดลงโดยเฉพาะข้าราชการกรมการปกครอง จังหวัดเชียงใหม่ ต้องปฏิบัติภารกิจมากกว่าจังหวัดอื่นเนื่องจากเป็นจังหวัดใหญ่และมีความสำคัญเป็นอันดับสองรองจากกรุงเทพมหานครมีพื้นที่การปกครอง จำนวน 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ เป็นที่ตั้งของพระตำหนักภูพิงคราชนิเวศน์ เป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจและสังคมของภาคเหนือตอนบน เป็นจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในทุกเรื่อง ทุกนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด มอบหมายให้นำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงวัฒนธรรมองค์กร คุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการกรมการปกครองในจังหวัดเชียงใหม่และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการกรมการปกครองในจังหวัดเชียงใหม่ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับ

ใช้เป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การ และปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการเพื่อรองรับการกับปรับเปลี่ยนการทำงานในอนาคตต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาวัฒนธรรมองค์การและคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดเชียงใหม่

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

วัฒนธรรมองค์การมีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการสังกัดกรมการปกครองจังหวัดเชียงใหม่

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือข้าราชการสังกัดกรมการปกครองจังหวัดเชียงใหม่ ที่ปฏิบัติงาน ณ ที่ทำการปกครองจังหวัดเชียงใหม่ ที่ทำการปกครองอำเภอ/กิ่งอำเภอ ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ เจ้าพนักงานปกครอง นิติกร เจ้าหน้าที่ปกครองนักวิชาการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี และ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

เนื่องจากข้าราชการกลุ่มดังกล่าวไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 1 – 2 เพราะไม่มีการสอบบรรจุข้าราชการใหม่ ซึ่งเป็นไปตามมาตรการการลดอัตรากำลังภาครัฐ ประชากรสำหรับการวิจัยจึงมีเฉพาะข้าราชการตำแหน่งในระดับ (PC) 3 ขึ้นไป

ขอบเขตเนื้อหา

การศึกษานี้ ทำการศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการกรมการปกครอง สังกัด ที่ทำการปกครองจังหวัดเชียงใหม่ ที่ทำการปกครองอำเภอ/กิ่งอำเภอ ของจังหวัดเชียงใหม่ เกี่ยวกับ

1. วัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของ Cooke & Lafferty (1989 อ้างใน นิภาวรรณ ศรีโลฟุ้ง, 2543: 17-19) แบ่งลักษณะวัฒนธรรม องค์การ ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ลักษณะสร้างสรรค์ 2) ลักษณะตั้งรับ- เฉื่อยชา และ 3) ลักษณะตั้งรับ - ก้าวร้าว

2.คุณภาพชีวิตการทำงานตามแนวคิดของ Richard E. Walton (1973: 12-16 อ้างใน นวรัตน์ ณ วันจันทร์, 2548 :11 -14) มีทั้งหมด 8 ด้าน ได้แก่ 1) ค่าตอบแทนที่เพียงพอและยุติธรรม 2) สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ 3) โอกาสความก้าวหน้าและมั่นคงในงาน 4) โอกาสในการพัฒนาและการใช้ความสามารถของบุคคล 5) การทำงานร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น 6) สิทธิส่วนบุคคลในสถานที่ทำงาน 7) จังหวะชีวิต 8) ความเป็นประโยชน์ต่อสังคม

1.5 นิยามศัพท์

วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง แนวคิดพฤติกรรมที่บุคลากรในองค์กรยึดถือเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติที่มีพื้นฐานมาจากความเชื่อ ค่านิยม และเป็นสิ่งที่องค์กรคาดหวังจาก ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรนั้นๆ ด้วยแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือลักษณะสร้างสรรค์ ลักษณะตั้งรับ-เฉื่อยชา และลักษณะตั้งรับ-ก้าวร้าว

คุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึง ความเป็นอยู่และการทำงานที่ทำให้ชีวิตมีคุณค่าหรือมีชีวิตการทำงานที่จะสามารถตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของบุคคล ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 8 ด้าน คือ 1) ค่าตอบแทนที่เพียงพอ 2) สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและส่งเสริมสุขภาพ 3) โอกาสความก้าวหน้าและมั่นคงในงาน 4) โอกาสในการพัฒนาและการใช้ความสามารถของบุคคล 5) การทำงานร่วมกันและความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น 6) สิทธิส่วนบุคคล 7) จังหวะชีวิต 8) ความเป็นประโยชน์ต่อสังคม

ข้าราชการกรมการปกครอง หมายถึง ข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ เจ้าพนักงานปกครอง นิติกร เจ้าหน้าที่ปกครอง นักวิชาการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ทราบถึงวัฒนธรรมองค์กรและระดับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดเชียงใหม่

2. สามารถนำข้อมูลที่ได้รับจากการวิจัย ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงาน และวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการสังกัดกรมการปกครองในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อสร้างขวัญ กำลังใจ และความพึงพอใจแก่ข้าราชการต่อไป