

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สภาพการณ์โลกในปัจจุบันเป็นยุคของโลกาภิวัตน์ (Globalization) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนานัปการ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งระบบเศรษฐกิจเป็นระบบเสรีที่เต็มไปด้วยการแข่งขันระหว่างประเทศต่าง ๆ บริบทของสังคมก้าวไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ และความเป็นประชาธิปไตยที่มีการเรียกร้องของประชาชนมากขึ้นด้วยต้องการไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้องค์กรปัจจุบันต้องตกอยู่ในสภาวะที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นทำให้สภาพแวดล้อมของปัจจัยต่าง ๆ ที่องค์กรพึงพิงอยู่ต้องเปลี่ยนสภาพไปจากเดิม องค์กรหรือหน่วยงานที่มีความพร้อมมากกว่าจะเข้ามาช่วงชิงโอกาสได้ก่อน ความรวดเร็วในการรุกเข้าหาโอกาสจึงเป็นสิ่งที่ต้องเตรียมความพร้อมอยู่เสมอ ดังนั้นองค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ หากต้องการดำรงฐานะให้อยู่รอดสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงประการแรกคือ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร (Internal & External Organization Change) การบริหารองค์การต่าง ๆ จึงต้องเน้นที่ความรู้ (Knowledge) ความชำนาญ (Skill) และความสามารถ (Ability) ในการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นสำคัญ

การปรับตัวที่สำคัญประการหนึ่ง คือความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ (Bureaucratic Reform) ซึ่งถ้าหากนำระบบโครงสร้างของระบบราชการไทยมาพิจารณา จะเห็นได้ว่าเป็นระบบราชการตามทฤษฎีของแมกซ์ เวเบอร์ นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งกล่าวไว้ว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) ได้แก่ องค์กรซึ่งมีการทำงานโดยต่อเนื่องอย่างเป็นทางการตามขอบเขตของกฎหมาย เป็นองค์กรที่มีความสามารถที่เฉพาะชัดเจน ตลอดจนมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ มีการให้อำนาจที่จำเป็นแก่ผู้ดำรงตำแหน่งและมีการกำหนดวิธีการบังคับที่จำเป็นไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งการใช้อำนาจบังคับต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ชัดเจนด้วย และต้องเป็นองค์กรที่มีการจัดสำนักงานตามหลักการของการลดหลั่นตามสายการบังคับบัญชา (อรุณ รักรธรรม, 2524: 46)

องค์กรภาครัฐในประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ เป็นระบบราชการที่มีบุคลากรจำนวนมาก มีสายการบังคับบัญชาและระบบการทำงานที่ซับซ้อน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้

บริการประชาชนอย่างทั่วถึง จากการทำเป็นองค์การภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ ทำให้ยากแก่การควบคุม และบริหารจัดการ เทอะทะ มีการทำงานล่าช้า การให้บริการแก่ประชาชนจึงไม่ประสบความสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ ซึ่งก็ส่งผลถึงความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศและการพัฒนา ประเทศให้ก้าวสู่การแข่งขันบนเวทีระดับโลก เพราะหากไม่มีการปรับองค์การให้มีขนาดเล็กลง ไม่มีการบริหารจัดการและพัฒนาองค์การในอนาคตแล้ว ก็จะทำให้ประเทศชาติไม่พัฒนา ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน โดยจะเห็นได้จากการปฏิรูประบบราชการ การปรับระบบ (Reengineering) มีการลดขนาดองค์การให้เล็กลง (รุ่ง แก้วแดง, 2538: 119) ให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น ประกอบกับมีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทางการบริหารการปกครองภายในประเทศให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดเล็กลง มีความคล่องตัวในการทำงานสูงขึ้น นอกจากนี้ก็ทำให้ท้องถิ่นนั้นสามารถเรียนรู้ที่จะบริหารจัดการท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างดีเยี่ยมและสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว เพราะหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้แล้วก็จะทำให้ท้องถิ่นนั้น ๆ เข้มแข็ง รู้ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและสามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ตรงจุด มีอิสระในการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการงบประมาณ กำลังบุคลากร กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นองค์การหนึ่งที่เกิดจากการกระจายอำนาจของส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งอำนาจและความรับผิดชอบการบริหารจัดการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหลายรูปแบบแตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่ จำนวนงบประมาณที่ได้รับและจำนวนประชากรที่รับผิดชอบในการให้บริการ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละหน่วยงานก็มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารจัดการและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนให้มีความพึงพอใจสูงสุด ซึ่งปัจจุบันจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้ก็แสดงว่าประเทศไทยมีรูปแบบการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจมากขึ้น และจากการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรขนาดเล็ก ไม่มีประสบการณ์ในการบริหารจัดการ เป็นองค์การใหม่ ประกอบกับกระแสการเมืองไทยที่มีการคอร์ปชั่นในการบริหารกิจการบ้านเมืองของข้าราชการระดับต่าง ๆ อีกทั้งระบบการเมืองที่ยังไม่ชัดเจน ไม่มีความเป็นธรรมและโปร่งใส และไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงทำให้องค์กรบริหารส่วนตำบลต้องประสบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ในการ

บริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังมีงบประมาณที่จำกัด ขาดกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กรที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (รุ่งนภา ตาอินทร์, 2551: 2-3)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นองค์กรหนึ่งที่จะต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ โดยความพยายามในการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้องค์การสามารถอยู่ได้นั้น สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ “วัฒนธรรมองค์กร” ขององค์กรนั้นว่า องค์กรนั้นมีวัฒนธรรมองค์กรที่เอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เพียงใด จากการศึกษาของ Schien (1985 อ้างใน นิภาวรรณ ศรีโลฟุ้ง, 2543: 3) พบว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นเครื่องมือช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กร นอกจากนี้ Koontz (1988 อ้างใน นิภาวรรณ ศรีโลฟุ้ง, 2543: 3) พบว่าความสำเร็จขององค์การส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของวรนุช เนตรพิศาลวนิช (2538 อ้างใน นิภาวรรณ ศรีโลฟุ้ง, 2543: 3) ที่พบว่าวัฒนธรรมองค์กรที่มีความขัดแย้งสูง จะส่งผลให้เกิดอุปสรรคและยับยั้งการพัฒนาองค์การ วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากในการดำเนินงานขององค์การ เพราะองค์การแต่ละแห่งต่างก็มีวัฒนธรรมองค์กรของตนเองและวัฒนธรรมเหล่านั้นต่างก็มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการทำงานของบุคคลในองค์กร แต่ในขณะเดียวกันวัฒนธรรมองค์กรก็อาจก่อให้เกิดผลในทางลบแก่องค์การได้ถ้าวัฒนธรรมนั้นไม่สอดคล้องกับลักษณะภายในและสิ่งแวดล้อมที่องค์การมีอยู่ หรือวัฒนธรรมในทางลบ เช่น วัฒนธรรมองค์กร “กินตามน้ำ” วัฒนธรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมเล่นพรรคเล่นพวก วัฒนธรรมยึดหลักอาวุโส และวัฒนธรรมยึดถือบุคคลมากกว่าหลักการ เป็นต้น

ดังนั้น วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นปัจจัยผลักดันให้องค์การขับเคลื่อนได้เป็นอย่างดี ทำให้องค์การปัจจุบันหันมาให้ความสนใจในเรื่องการสร้างวัฒนธรรมให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งมากขึ้น เพื่อเป็นตัวแปรในการผลักดันไปสู่ความสำเร็จ โดยใช้ตัวผลักดันคือวัฒนธรรมองค์กร ด้วยการเรียนรู้จากประสบการณ์ขององค์การที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับลักษณะธรรมชาติขององค์การที่บริหารอยู่ ทั้งนี้ต้องพัฒนาให้เกิดค่านิยม ความเชื่อ บรรทัดฐาน และธรรมเนียมปฏิบัติที่มีความเหมาะสมลงตัวกับคุณสมบัติและลักษณะของตัวเองเป็นสำคัญ วัฒนธรรมเป็นประเพณี เป็นแบบอย่างที่ดีปฏิบัติของชุมชน หรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือทางการบริหารและการพัฒนาองค์การอีกชนิดหนึ่งที่เรียกว่า ไร้รูปแบบอย่างแท้จริง เพราะการปรับโครงสร้างเป็นเพียงแค่การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่วัฒนธรรมเป็นกรอบวิธีการปฏิบัติของคนที่อยู่ในองค์กรนั้นนอกเหนือจากกฎระเบียบที่มีอยู่ ทั้งนี้วัฒนธรรมไม่มีเขียนไว้เป็น

ตัวบทอย่างเช่นกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับในองค์กร แต่ยึดถือและเป็นที่ยอมรับขององค์กร นั้น วัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลต่อการประพฤติปฏิบัติของคนที่อยู่ในองค์กร สะท้อนให้เห็น ขบวนการคิด การตัดสินใจ การวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร และที่สำคัญที่สุดวัฒนธรรมมีผล ต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กร เพราะองค์กรที่มีวัฒนธรรมแข็งและไม่ยืดหยุ่น จะทำให้วัฒนธรรม กลายเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์กรนั้น วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นกรอบบังคับ รูปแบบการทำงานขององค์กรที่ถูกถ่ายทอดจากผู้บริหารและพนักงานในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์กรยังส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของพนักงาน ตามแนวคิดของ Hewitt Associates ได้กล่าวว่า ความผูกพันของพนักงานเป็นสิ่งที่แสดงออกมาทางพฤติกรรม คือ สามารถดูได้จากการพูด โดยจะพูดถึงองค์กรเฉพาะในแง่บวก และพิจารณาได้จากการดำรงอยู่ (Stay) นั่นคือ พนักงานมีความปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไป รวมทั้งดูจากการที่ พนักงานใช้ความพยายามอย่างเต็มความสามารถ(Strive) เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนธุรกิจของ องค์กร

องค์กรบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตตำบล คอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วมี การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ได้รับรางวัลต่าง ๆ มากมาย เช่น รางวัลการบริหารจัดการขยะโดยชุมชน ในปี พ.ศ. 2545 รางวัล พระปกเกล้า ที่เน้นเรื่องความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน จากสถาบันพระปกเกล้า ในปี พ.ศ. 2545, 2550, 2551, 2552 ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีจาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย 7 ปีซ้อน (2546-2552) และรางวัลต่าง ๆ อีก มากมาย จนทำให้เป็นแบบอย่าง หรือต้นแบบในการศึกษาดูงานจากหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย (งาน ประชาสัมพันธ์องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว, 2552: 2-3)

วัฒนธรรมองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว คือ คณะผู้บริหารรวมถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว จะปลูกฝังค่านิยมให้พนักงานมีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ หูจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติราชการ มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน รวมถึงส่งเสริมให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาองค์กรและชุมชน ตั้งแต่กระบวนการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาความต้องการของตน เพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบล จึงมีโครงการ อบต.สัญจร เพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบลขึ้น นอกจากนี้ การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมรับฟังการ

ประชุมสภา จึงเกิดโครงการประชุมสภาสัญจรขึ้น ซึ่งเป็นการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จัดการประชุม ณ สถานที่ของแต่ละหมู่บ้าน และให้ประชาชนสามารถเข้ามาร่วมรับฟังการประชุมสภาได้ และเมื่อการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสร็จสิ้น หากประชาชนต้องการเสนอความคิดเห็นในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถเสนอแนะ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อให้คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วรับทราบได้ ในการปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ในปี พ.ศ. 2551 องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วได้ดำเนินโครงการ อบต.สีขาวขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ของโครงการคือการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบ โดยการทำสัญญา 3 ฝ่าย ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบด้วย ฝ่ายคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว และฝ่ายพนักงาน เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว จากการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการร้องเรียนเรื่องการทุจริตและคอร์รัปชันของคณะผู้บริหารและพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วเลย นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วให้ความสำคัญกับพนักงาน ถือว่าพนักงานเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดขององค์กร โดยใช้หลักประชาธิปไตยในการบริหารจัดการองค์กร พนักงานทุกคนสามารถเสนอความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานได้อย่างเท่าเทียมกัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วจะมีการประชุมประจำเดือนของพนักงาน ซึ่งจะมีการประชุมทุกวันที่ 15 ของเดือน โดยผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว หัวหน้าส่วนงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกคน ซึ่งสาระการประชุมจะประกอบด้วย เรื่องที่คณะผู้บริหาร หัวหน้าส่วนงาน จะแจ้งให้ที่ประชุมรับทราบ การนำเสนอผลการปฏิบัติราชการของแต่ละส่วนงานของเดือนที่ผ่านมา และที่สำคัญที่สุดคือการเสนอแนะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน ในการปฏิบัติราชการที่ผ่านมา หากพนักงานเจ้าหน้าที่คนใด ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ก็สามารถแสดงความคิดเห็น โดยการใส่กล่องรับฟังความคิดเห็นขององค์กรได้ นอกจากการประชุมประจำเดือนแล้ว ในแต่ละส่วนงานก็จะมี workshop เฉพาะเป็นส่วนงาน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนงาน เสนอปัญหา ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ในการแก้ไขปัญหาจากการปฏิบัติงานเพื่อหาทางออกร่วมกัน

การพิจารณาความดีความชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการพิจารณาโบนัสประจำปี นอกจากผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้ประเมินแล้ว ยังมีการประเมินที่เรียกว่า “การประเมิน 360 องศา” คือการประเมินจากทุกคนภายในองค์กร พนักงานคนหนึ่งจะถูกประเมินโดย คณะผู้บริหารทุกคน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนงานทุก

ส่วน และพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกคนในองค์กร นอกจากการเลื่อนขั้นเงินเดือน การพิจารณาให้โบนัสประจำปี แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วยังมีการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่โดยการยกย่องชมเชยแก่พนักงานดีเด่นประจำปีในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการมีจิตบริการ ยอดเยี่ยม ด้านการมีคุณธรรมยอดเยี่ยม ด้านการมีบุคลิกภาพและการแต่งกายสุภาพเรียบร้อยยอดเยี่ยม เป็นต้น โดยการมอบเกียรติบัตรยกย่องชมเชยแก่พนักงานดีเด่นในด้านต่าง ๆ

องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว มีลักษณะความสัมพันธ์ของบุคลากรภายในองค์กร เป็นแบบลักษณะของครอบครัว หรือเครือญาติ ซึ่งคณะผู้บริหาร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงหัวหน้าแต่ละส่วนงาน จะมีความเป็นกันเองกับพนักงาน ไม่ถือตัว และพนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีความรัก ความสามัคคีต่อกัน โดยคณะผู้บริหาร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีการรับประทานอาหารกลางวันร่วมกันทุกวัน เนื่องจากพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วที่เป็นแม่บ้านจะมีหน้าที่ทำอาหารกลางวันเพื่อให้พนักงานทุกคนได้รับประทานอาหารร่วมกัน โดยพนักงานทุกคนจะร่วมกันสมทบค่าอาหารกลางวันตามอัตราเงินเดือนของแต่ละคน ดังนี้

อัตราเงินเดือน 6,000 – 7,000 บาท	สมทบ เดือนละ 300 บาท
อัตราเงินเดือน 7,001 – 8,000 บาท	สมทบ เดือนละ 330 บาท
อัตราเงินเดือน 8,001 – 9,000 บาท	สมทบ เดือนละ 350 บาท
อัตราเงินเดือน 9,001 – 10,000 บาท	สมทบ เดือนละ 370 บาท
อัตราเงินเดือน 10,001 – 12,000 บาท	สมทบ เดือนละ 400 บาท
อัตราเงินเดือน 12,001 – 15,000 บาท	สมทบ เดือนละ 500 บาท
อัตราเงินเดือน 15,001 – 20,000 บาท	สมทบ เดือนละ 550 บาท
อัตราเงินเดือน 20,000 บาทขึ้นไป	สมทบ เดือนละ 600 บาท

(งานประชาสัมพันธ์องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว, 2552: 7)

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วมีการส่งเสริมความสามัคคีของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การแข่งขันกีฬาภายในองค์กร การทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น การปลูกต้นไม้ ร่วมกัน การทำกิจกรรมทางศาสนา ร่วมกัน เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการศึกษาวัฒนธรรมองค์กร จะช่วยให้เราเข้าใจถึงพฤติกรรมและการประพฤติปฏิบัติของบุคคลในองค์กร ได้ดีขึ้น อีกทั้งเป็นวิธีหนึ่งที่จะเพิ่มความเข้าใจ “คน” ในองค์กรและนำมาสร้างสรรคพัฒนาองค์กรได้ (นิภาวรรณ ศรีโลฟุ้ง, 2543: 5) เนื่องจากองค์การแต่ละองค์การจะมีลักษณะเฉพาะของตัวเองในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านขนาดขององค์การ โครงสร้างองค์การ ความสลับซับซ้อน การรวมอำนาจ ความเป็นทางการ ฯลฯ ลักษณะเหล่านี้แต่ละองค์การจะ

มีความแตกต่างกันอย่างมาก สิ่งเหล่านี้จะส่งผลถึงวัฒนธรรมองค์กรด้วย องค์กรจะใช้รูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้กำหนดความประพฤติของพนักงานในองค์กร(วันชัย มีชาติ, 2548: 297) ดังนั้นวัฒนธรรมองค์กรจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรอย่างมาก และส่งผลให้พนักงานในองค์กรมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทำให้สามารถบริการประชาชนหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และจากการที่พนักงานมีความพึงพอใจต่อการตอบสนองความต้องการที่สำคัญในการทำงานจะทำให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งพนักงานจะมีความผูกพันอยู่กับองค์กรพร้อมที่จะพัฒนาองค์กรให้เจริญเติบโตก้าวหน้าต่อไปในอนาคต ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ระดับความผูกพันที่มีต่อองค์กรของพนักงานและวัฒนธรรมองค์กรที่มีผลต่อความผูกพันต่อองค์กรขององค์กรบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่โดยรวม

1.2.2 เพื่อศึกษาระดับความผูกพันที่มีต่อองค์กรของข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

1.2.3 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรและความผูกพันต่อองค์กรของข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

## 1.3 สมมติฐานในการศึกษา

วัฒนธรรมองค์กรลักษณะสร้างสรรค์มีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์กรของข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาในประเด็นหลัก 3 ประเด็น คือ ศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ศึกษา ระดับความผูกพันต่อองค์กรของข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล

คอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ และวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับความผูกพันต่อองค์กรของข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ โดยกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ข้าราชการและพนักงาน เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 80 คน

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบถึงลักษณะวัฒนธรรมองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

1.5.2 ทราบถึงระดับความผูกพันที่มีต่อองค์กรของข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

1.5.3 ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรและความผูกพันต่อองค์กรของข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่

1.5.4 สามารถนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ไปในทางที่เอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว และเป็นแนวทางในการพัฒนาความผูกพันที่มีต่อองค์กรของพนักงาน เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว รวมทั้งเป็นแบบอย่างให้แก่หน่วยงานและองค์กรอื่นในการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง และเสริมสร้างความผูกพันต่อองค์กรในหน่วยงานหรือองค์กรอื่นต่อไป

## 1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ค่านิยมและบรรทัดฐานของพฤติกรรมกรรมการแสดงออกของสมาชิกภายในองค์กรในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หรือสัมพันธ์ต่อกันมาจนเป็นที่ยอมรับของสมาชิกโดยทั่วไปและถ่ายทอดไปยังคนรุ่นหลังต่อไป ทำให้สมาชิกเกิดการรับรู้ การคิดและความรู้สึกไปในทิศทางเดียวกัน

Cooke and Lafferty ได้แบ่งวัฒนธรรมองค์กรออกเป็น 3 ลักษณะ (อ้างถึงในนิภาวรรณ ศรีโลฟุ้ง, 2543: 17-19) ดังนี้

วัฒนธรรมองค์กรลักษณะสร้างสรรค์ หมายถึง องค์กรที่ให้ความสำคัญของค่านิยมในการทำงานโดยมุ่งเน้นที่ความพึงพอใจของบุคลากรในองค์กร คือ ความต้องการความสำเร็จ

ต้องการไมตรีสัมพันธ์ รวมทั้งส่งเสริมให้บุคลากรมีความสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน และมีลักษณะของการทำงานที่ส่งผลให้บุคลากรในองค์การประสบผลสำเร็จกับการทำงาน แบ่งออกเป็น 4 มิติ คือ

(1) มิติเน้นความสำเร็จ หมายถึง องค์การที่มีภาพรวมในลักษณะการทำงานที่ดีมีค่านิยม และพฤติกรรมการทำงานของคนในองค์การมีลักษณะของการมีเป้าหมายการทำงานร่วมกัน มีเหตุมีผลมีหลักการ และเป็นนักวางแผนที่มีประสิทธิภาพ มีความกระตือรือร้น มีความสุข สนุกกับงาน รู้สึกว่างานมีความท้าทายและมีความหมาย

(2) มิติเน้นจัดการแห่งตน หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกในทางสร้างสรรค์ เน้นความต้องการของบุคคลในองค์การตามความนึกคิดและตามความคาดหวัง เป้าหมายของการทำงานอยู่ที่คุณภาพมากกว่าปริมาณงานที่ได้รับ รวมทั้งความสำเร็จของงานมาพร้อม ๆ กับความก้าวหน้าของพนักงานทุกคน ทุกคนมีความภาคภูมิใจในงานของตน

(3) มิติเน้นบุคคลและการกระตุ้น หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการทำงานการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมและมุ่งเน้นบุคคลเป็นศูนย์กลาง ให้ความสำคัญกับพนักงานคือ ถือว่าพนักงานเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดขององค์การ การทำงานมีลักษณะการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ บุคลิกภาพของพนักงานมีความสุข ภูมิใจ และสนุกกับการนิเทศ การสอน และบทบาทที่เลี้ยง และได้รับการสนับสนุนความก้าวหน้าจากการทำงานอย่างสม่ำเสมอ

(4) มิติเน้นไมตรีสัมพันธ์ หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับสัมพันธภาพระหว่างบุคคล ทุกคนในองค์การมีความเป็นกันเอง เปิดเผย และมีความรู้สึกของเพื่อนร่วมงาน เพื่อนร่วมทีม การแสดงออกของพนักงานในองค์การจะเน้นการทำงานในลักษณะให้ความอบอุ่น ให้การยอมรับซึ่งกันและกัน มีการแบ่งปันและเข้าใจความรู้สึกซึ่งกันและกันในการทำงาน รู้ใจเขาใจเรา

วัฒนธรรมองค์การลักษณะตั้งรับ-เฉื่อยชา หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกที่มุ่งเน้นความต้องการความมั่นคงของพนักงาน และมีผู้นำที่มุ่งเน้นบุคคล เน้นการคล้อยตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ยึดถือกฎระเบียบแบบแผน พึ่งพาผู้บริหารและพยายามหลีกเลี่ยงการกระทำที่ต้องรับผิดชอบ ยอมรับการมอบหมายจากผู้บริหาร เน้นถึงสัมพันธภาพกับบุคคลในลักษณะปกป้องตนเอง และตั้งรับเพราะเป็นแนวทางที่ทำให้มั่นคงและปลอดภัยและก้าวหน้าในการทำงาน แบ่งออกเป็น 4 มิติ คือ

(1) มิติเน้นการเห็นพ้องด้วย หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกที่บุคคลให้การยอมรับซึ่งกันและกัน หลีกเลี่ยงการขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น พฤติกรรมที่ถูกต้องใน

องค์การคือพยายามเห็นด้วยและคล้อยตามความคิดเห็น การปฏิบัติตัวเหมือนกับบุคคลส่วนใหญ่ในองค์การ ลักษณะคล้อยตามเป็นสิ่งที่พนักงานในองค์การพึงพอใจ

(2) **มิตินั้นกฎระเบียบ** หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการแสดงออก ลักษณะอนุรักษ์นิยม รักษาประเพณีแบบแผนการปฏิบัติงาน มีการควบคุมด้วยระบบราชการ คนในองค์การต้องทำตามกฎระเบียบที่วางไว้อย่างเคร่งครัด

(3) **มิตินั้นการพึ่งพา** หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการแสดงออกถึงสายงานบังคับบัญชา ศูนย์รวมการบริหารจัดการ การตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารหรือผู้นำกลุ่ม ซึ่งทุกคนต้องปฏิบัติตามการตัดสินใจนั้น และทุกคนเชื่อว่าการตัดสินใจนั้นถูกต้อง ทุกคนไม่สนใจคุณภาพของงานหรือลักษณะงานที่ทำทลาย ไม่ทราบจุดมุ่งหมายในการทำงานของตนเองและขององค์การ มุ่งการปกป้องตนเองโดยการปฏิบัติตามผู้บริหาร

(4) **มิตินั้นการหลีกเลี่ยง** หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการแสดงออกที่เน้นการลงโทษเมื่อมีการทำงานผิดพลาด แต่เมื่อทำงานประสบผลสำเร็จกลับไม่ได้รับรางวัลอะไร ทำให้พนักงานเกิดความรับผิดชอบให้กับบุคคลอื่น และหลีกเลี่ยงการกระทำต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความผิดพลาดในการทำงานและการถูกตำหนิ พนักงานทุกคนจะรู้สึกผิด ตำหนิตัวเอง และรู้สึกตนเองไม่มีคุณค่าเมื่อทำงานผิดพลาด ทุกคนหลีกเลี่ยงการทำงานหรือการปฏิบัติตัวที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความผิดพลาดต่าง ๆ พยายามหลีกเลี่ยงไปให้ผู้ร่วมงานหรือผู้บริหาร

**วัฒนธรรมองค์การลักษณะตั้งรับ-ก้าวร้าว** หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกลักษณะมุ่งเน้นงานและมุ่งเน้นความต้องการด้านความมั่นคงของพนักงาน ลักษณะการทำงานมุ่งเน้นอำนาจ เห็นตรงกันข้าม แข่งขันชิงดีชิงเด่น ต่อต้านและมุ่งเจ้าระเบียบ แบ่งออกเป็น 4 มิติ

(1) **มิตินั้นการเห็นตรงกันข้าม** หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกของการเผชิญหน้าเป็นอย่างมาก โดยมีค่านิยมการบริหารที่เน้นการเจรจาต่อรองพนักงาน รู้สึกว่ามีคุณค่าถ้าได้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ขาดการวางแผนล่วงหน้า การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับบุคคลอื่นในองค์การอยู่เสมอ ๆ พนักงานจะแสดงถึงความขัดแย้งในลักษณะชอบสงสัยไม่ไว้ใจบุคคลอื่น และแสดงอาการตำหนิและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงหรือต่อต้านความคิดเห็นของผู้อื่นเสมอ ๆ

(2) **มิตินั้นอำนาจ** หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมแสดงออกที่มีโครงสร้างการบริหารแบบไม่มีส่วนร่วม โดยมีพื้นฐานแบบเน้นอำนาจหน้าที่และบทบาทของแต่ละคนอยู่ที่ตำแหน่งที่ดำรงอยู่ รางวัลที่ได้รับจากองค์การ คือ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ได้ควบคุมพนักงานที่มีระดับต่ำกว่า ทุกคนมีความต้องการที่จะได้ขึ้นตำแหน่งที่สูงขึ้น และต้องการ

อำนาจเพื่อบำรุงรักษาความรู้สึกที่มั่นคง โดยการมุ่งเน้นที่ผลงาน โดยการใช้อำนาจหน้าที่ ชอบเป็นผู้ นิเทศและสอนงานเพื่อนร่วมงาน

(3) มิติเน้นการแข่งขัน หมายถึง องค์กรที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการแสดงออกของการแข่งขันที่ต้องการผลแพ้ชนะ พนักงานต้องการชนะหรือดีกว่าคนอื่น ทุกคนมุ่งการแข่งขันเพื่อรักษาความรู้สึกการมีคุณค่าของตนจากการแบ่งระดับในที่ทำงานและการวัดผลสำเร็จที่การทำงานที่มีการแข่งขันและมีความเชื่อมั่นว่าการทำงานต้องมีการแข่งขันกันทำงานจึงจะประสบผลสำเร็จ

(4) มิติเน้นความสมบูรณ์แบบ หมายถึง องค์กรที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการแสดงออกลักษณะเจ้าระเบียบ การทำงานอย่างหนักและยึดมั่นในระบบการทำงานอย่างละเอียดถี่ถ้วน แต่ได้รับผลงานและผลผลิตขององค์กรน้อยมาก และใช้ระยะเวลานานมากในการทำงาน เพื่อให้ได้เป้าหมายนั้นเน้นการทำงานที่มีระบบระเบียบอย่างละเอียด

ความผูกพันต่อองค์กร หมายถึง ความผูกพันต่อองค์กรเกี่ยวข้องกับแสดงออกของแต่ละบุคคลอย่างมั่นคงและการมีส่วนร่วมในองค์กร โดยแสดงให้เห็นถึงลักษณะ 3 ประการ คือ ความเชื่อมั่นยอมรับเป้าหมายและค่านิยมขององค์กร ความเต็มใจที่จะใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการทำงานเพื่อองค์กร และความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะดำรงความเป็นสมาชิกองค์กรนั้นต่อไป

พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว หมายถึง พนักงานในระดับหัวหน้าส่วนงาน และพนักงานในระดับปฏิบัติการ ที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่