บทที่ 1

ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหาการวิจัย

การพัฒนาระบบราชการมีเป้าหมายสำคัญ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามเป้าหมายของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บัญญัติให้การบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจึงกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของการพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 – พ.ศ. 2555) ซึ่งประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาระบบราชการ ในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานสู่ระดับมาตรฐานสากล มุ่งสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้คิดริเริ่มเปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ ซึ่งมีกลยุทธ์เรื่องปรับปรุงบทบาทภารกิจ และโครงสร้างของภาครัฐ ให้มีขนาดที่เหมาะสม (Rightsizing) เกิดความคุ้มค่าและรองรับกับสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น รวมทั้งจัดให้มีการวางยุทธศาสตร์การบริหารประเทศในระยะยาว และการเตรียมการวางระบบบริหารงานและบุคลากรภาครัฐในอนาคต รวมถึงปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบริหารงานใหม่ให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เช่น ระบบการให้เงินสนับสนุนเพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะในการแข่งขัน (Competitive grant) เช่น Higher Education Funding Committee การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Pay for Performance) (ทศพร ศิริสัมพันธ์ : 2552)

ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบราชการ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ได้เห็นชอบให้นำการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือผลักดันในการพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพและยั่นยืน การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการของส่วนราชการ ส่งเสริมให้ส่วนราชการให้มีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและส่งมอบบริการสาธารณะ ซึ่งอาศัยวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ กำหนดแนวทางและวิธีการการนำไปปฏิบัติและติดตามประเมินผล การแลกเปลี่ยนเรียนรู้สรุปบทเรียนบูรณาการ และการสร้างนวัตกรรม โดยเฉพาะการเทียบเคียงขีดสมรรถนะ(Benchmarking) กับภาคเอกชน หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า หรือนำกรณีการปฏิบัติงานที่มีความเป็นเลิศ (Best Practices) มาเป็นแบบอย่างที่ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมีการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการทำงานไปสู่ระดับมาตรฐานสากล (High Performance) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดให้การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นตัวชี้วัดบังคับตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นกรอบในการประเมินองค์กรด้วยตนเอง และเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กรเพื่อการยกระดับคุณภาพมาตรฐานการทำงานของหน่วยงาน และเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารจัดการภายในอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง (ทศพร ศิริสัมพันธ์ : 2552)

ทรัพยากรบุคคลซึ่งถือว่าเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารและการสร้างคุณค่าให้กับองค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่ ส่วนราชการจำเป็นต้องมีระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีความเข้มแข็งและมีสมรรถนะ (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ., 2547) สิ่งที่สำคัญที่สุดในองค์กรปัจจุบันคือจะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการบริหารจัดการทุนมนุษย์ (Human Capital) ทุนทางสังคม (Social Capital) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความได้เปรียบ องค์กรจึงต้องมีแนวทางปฏิบัติ ระบบงาน ที่เอื้อและสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรเกิดความร่วมมือ ร่วมใจกันเป็นทีม การพัฒนาบุคลากรให้สามารถเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่องและระดับความพึงพอใจของบุคลากรที่สูงจะก่อให้เกิด ความมุ่งมั่นในการขับเคลื่อนองค์กรสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (บดินทร์ วิจารณ์, 2551 :1-4) นอกจากนั้น ปัจจัยนำไปสู่ความสำเร็จที่สำคัญของการบูรณาการการทำงาน คือ ความสามารถของคน คือ ในเรื่องความสามารถในการมองแบบ oriented view ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ความสามารถในการจัดการเพื่อผลักดันให้งานเกิดขึ้นได้ และความสามารถในการประสานงานทุกฝ่าย นั่นคือการทำงานต้องอาศัยความสามารถของบุคลากรเรื่องการมองในเชิงยุทธศาสตร์ รู้ภาพใหญ่ รู้ความเชื่อมโยง รู้ปัญหา รู้จักวิเคราะห์ รู้ลำดับความสำคัญ ต้องเป็นคนที่มีลูกล่อลูกชน มีจิตวิทยาในการใช้คน การใช้คนให้ถูกกับงานไม่เพียงพอต้องรู้จักให้แรงจูงใจด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549)

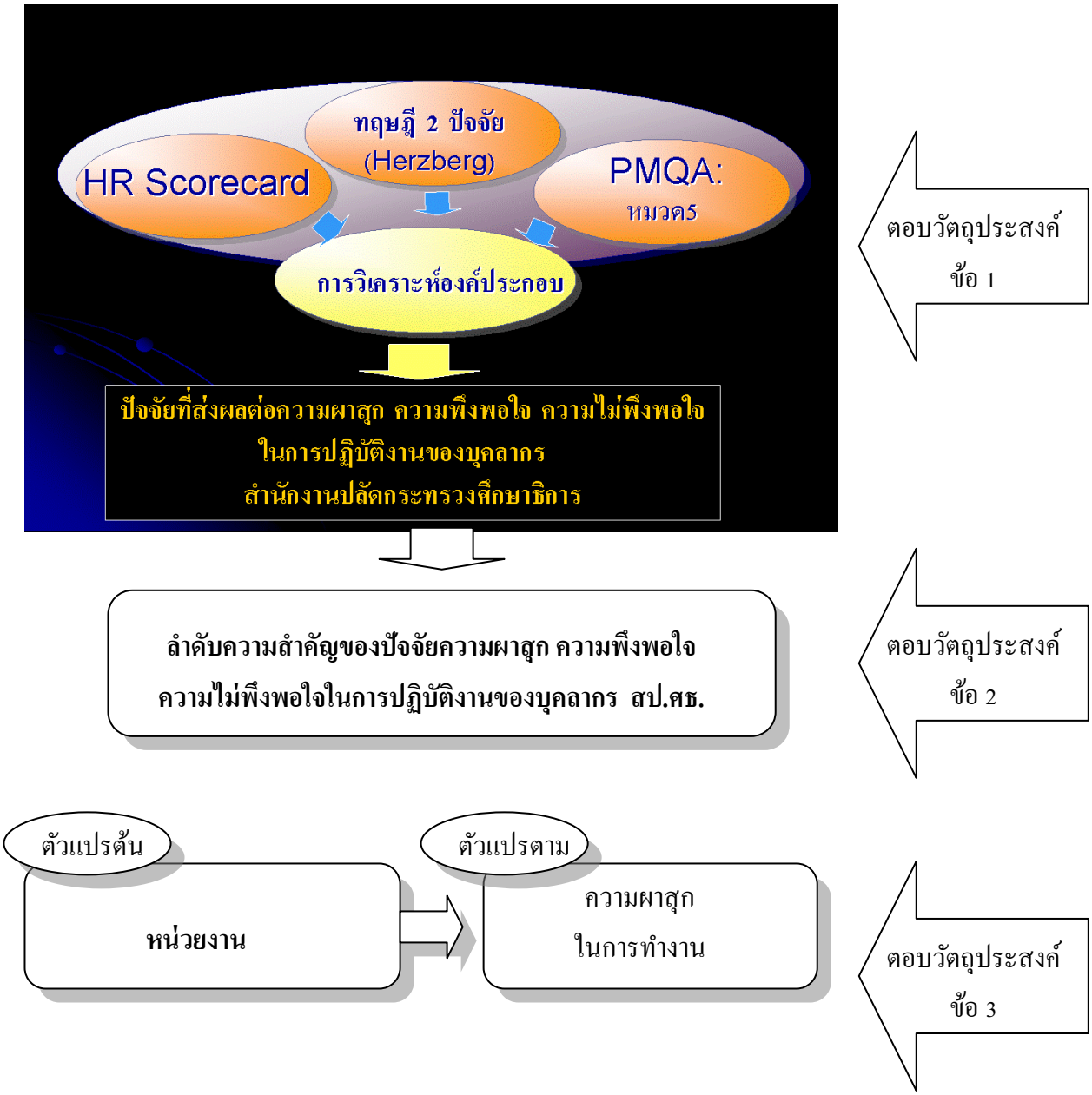
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ตระหนักถึงเจตนารมณ์ในการพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพและยั่นยืนเพื่อประโยชน์สุขของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เห็นประโยชน์และคุณค่าของการใช้เครื่องมือในการประเมินองค์กรด้วยตนเองตามหลักการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จึงได้ดำเนินการโครงการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ

ภาครัฐมาตั้งแต่ พ.ศ. 2548 และ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ผลการประเมินตนเองของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล การสร้างบรรยากาศ การทำงาน ความผาสุก ความพึงพอใจของบุคลากร เพื่อก่อให้เกิดความผูกพันต่อองค์กร ยังไม่มีการกำหนดปัจจัยที่มีผลต่อ ความผาสุก ความพึงพอใจของบุคลากร รวมทั้งการวิเคราะห์และการกำหนดแนวทางการพัฒนา อย่างที่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2551) ดังนั้นกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงจัดทำงานวิจัยเรื่อง "การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความผาสุก ความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ" เพื่อนำผลจากการศึกษามาพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล สร้างบรรยากาศการทำงาน ความผาสุก ความพึงพอใจของบุคลากร เพื่อก่อให้เกิดความผูกพันต่อองค์กร ให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานชั้นนำในการพัฒนาองค์กรตามเป้าหมาย การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการสามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศบุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิผล คุ้มค่า โปร่งใส เป็นองค์กรสมัยใหม่ ทำงานเชิงรุกแบบบูรณาการ คล่องตัว รวดเร็ว มีขีดสมรรถนะสูงมุ่งสู่เป้าหมายสำคัญที่ผู้รับบริการหรือประชาชนเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความผาสุก ความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยความผาสุก ความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
3. เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อความผาสุก ความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
4. เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างแรงจูงใจเพื่อสร้างความผาสุก และความพึงพอใจแก่บุคลากรสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับ

   1.1 การประเมินสมรรถนะการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการ

   1.2 ทฤษฎีสองปัจจัยเกี่ยวกับความพึงพอใจในงาน ของ เฮอร์สเบิร์ก (Herzberg)

   1.3 การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล

2. ขอบเขตด้านประชากร ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 29 หน่วยงาน รวม จำนวน 1,872 คน

นิยามศัพท์

1. ปัจจัย หมายถึง ลักษณะที่สำคัญที่เกิดจากกระบวนการรวมกันของตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กันได้จากการสังเคราะห์เอกสาร และจากการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์

2. ความผาสุก ความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้สึกของบุคลากรทางบวกและทางลบที่มีต่อการทำงานมีอยู่ 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน (Motivation Factor) และปัจจัยช่วยลดความไม่พึงพอใจในการทำงาน (Hygiene Factor) อันส่งผลต่อความกระตือรือร้นและปรารถนาที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

3. ปัจจัยกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน (Motivation Factor) เป็นปัจจัยภายใน ความต้องการภายใน ของบุคลากรที่มีอิทธิพลในการสร้างความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง โดยจะเป็นตัวกระตุ้นให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความพึงพอใจและเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ทัศนคติทางบวกและการจูงใจที่แท้จริง ประกอบด้วยปัจจัย 6 ด้าน คือ ความสำเร็จในการทำงาน การได้รับการยอมรับในความสามารถและได้รับการยกย่องนับถือ ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ลักษณะงานที่ทำ โอกาสในการเจริญเติบโตส่วนตัว และความสำเร็จในการทำงาน

4. ปัจจัยช่วยลดความไม่พึงพอใจในการทำงาน (Hygiene Factor) เป็นปัจจัยภายนอกที่ป้องกันไม่ให้บุคลากรเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน ประกอบด้วยปัจจัยทั้งหมด 10 ด้าน ได้แก่ นโยบายและการบริหารงานขององค์กร วิธีการปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับหัวหน้างาน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ความสัมพันธ์กับบุคคลในแผนกอื่น ค่าตอบแทน ความมั่นคงในการทำงาน ชีวิตส่วนตัว สภาพการทำงาน ตำแหน่งงาน

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานในสังกัดมีข้อมูลระดับปัจจัยที่มีผลต่อความผาสุก ความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของปัจจัย เพื่อนำไปวางแผนและขับเคลื่อนในการสร้างความผาสุก ความพึงพอใจและลดความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

2. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ทราบถึงแนวทางการสร้างแรงจูงใจเพื่อสร้างความผาสุก และความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

3. สำนักอำนวยการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการสามารถนำผลการศึกษาปัจจัยและตัวแปรที่ได้ไปประเมินผลเพื่อปรับปรุงพัฒนาส่งเสริมให้ปัจจัยดังกล่าวเกิดขึ้นจริงในองค์กร ส่งผลต่อความผาสุก ความพึงพอใจและแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน จัดลำดับเส้นทางความผาสุกและสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี และเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนในระยะยาวเพื่อจัดระบบการสนับสนุนบุคลากรในเรื่องนโยบาย สวัสดิการ และการบริการที่สอดคล้องกับความต้องการของบุคลากร

4. คำตอบจากการศึกษาวิจัยสามารถใช้เป็นหลักฐานประกอบการประเมินองค์กรด้วยตนเองหมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคลของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานในสังกัดอันส่งผลต่อคะแนนการประเมินผลปฏิบัติราชการตามคำรับรองประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552- 2553