

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบราชการเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นฟันเฟืองขับเคลื่อนโครงการตามนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุเป้าหมาย เมื่อโลกก้าวสู่กระแสโลกาภิวัตน์ ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ ระบบราชการจึงต้องปฏิรูปให้มีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการ เพื่อเป็นองค์กรราชการร่วมสมัย แต่ระบบราชการไทยประสบปัญหาหลายประการ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม รัฐบาลจึงกำหนดการปฏิรูประบบราชการเป็นนโยบายอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการ (พิชิตธรรม กิตติคุณ, 2557) แต่การปฏิรูประบบราชการได้เริ่มต้นอีกครั้ง เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน โดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อออกแบบวางรากฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอันมั่นคงให้แก่ประเทศและกำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ด้านการปกครองท้องถิ่น ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านพลังงาน ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านสื่อสารมวลชน ด้านสังคม และด้านอื่น ๆ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว), 2557)

ในการปฏิรูประบบราชการ ต้องมีการพัฒนาการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการ ได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุคิบั (Material) และวิธีการ (Method) ซึ่งมีปริมาณจำกัด ผู้บริหารจึงต้องจัดสรรทรัพยากรในองค์กรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประโยชน์สูงสุดขององค์กร โดยที่บุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญ เพราะแม้ว่าองค์กรจะมีเงินทุนมาก วัสดุคิบัที่ดี และวิธีการที่ทันสมัยเพียงใด แต่ถ้าองค์กรขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่เหมาะสม อาจส่งผลให้องค์กรขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และอาจเกิดความล้มเหลว

ในการดำเนินงานขององค์กร ต่อมาการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ได้กำหนดหลักการสำคัญของแผนพัฒนาฯ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การมุ่งเน้นให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” สร้างความมั่นคงของชาติ พัฒนาคน ทุกวัยให้เป็นคนดี คนเก่ง เนื่องจาก “คน” เป็นเป้าหมายสุดท้ายที่จะได้รับ ทั้งผลประโยชน์และผลกระทบจากการพัฒนา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560) ดังนั้น บุคลากรที่ดี เก่ง มีประสิทธิภาพ จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาองค์กร และควรรักษามูลค่าเหล่านั้นให้คงอยู่กับองค์กรในระยะยาว (ณัฐพันธ์ เฆรพันธ์, 2551) ประการที่สอง การส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้สึผูกพันต่อองค์กรในด้านต่าง ๆ เช่น ความผูกพันด้านจิตใจ (Affective Commitment) คือ ความต้องการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับองค์กร ทำงานด้วยความเต็มใจ ทুমเท และอุทิศตนให้กับองค์กร ความผูกพันด้านการคงอยู่อย่างต่อเนื่อง (Continuance Commitment) คือ รู้สึกอยากทำงานกับองค์กรในระยะยาว รู้สึกว่าการเป็นบุคลากรขององค์กรจะได้รับประโยชน์มากกว่าการลาออก ความผูกพันด้านบรรทัดฐานอันเกิดจากค่านิยม วัฒนธรรมหรือบรรทัดฐาน (Normative Commitment) คือ ความผูกพันที่เกิดจากหน้าที่ความรับผิดชอบและแสดงออกถึงความจงรักภักดีต่อองค์กร (Allen and Meyer, 1990) และความผูกพันต่อองค์กร มีความสัมพันธ์กับอัตราการขาดงาน ประสิทธิภาพ และคุณภาพของผลงาน ซึ่งเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความผูกพันกับองค์กรจะเกี่ยวข้องกับความสามารถในการรักษามูลค่าที่มีคุณภาพไม่ให้ลาออก (อรุณี ธิติเสรี, 2559) ประการที่สามการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรอย่างยั่งยืน อาจทำได้โดยการพัฒนาพฤติกรรมในการทำงานของบุคลากรให้มีพฤติกรรมให้ความช่วยเหลือ (Altruism) พฤติกรรมความสำนึกในหน้าที่ (Conscientiousness) พฤติกรรมความอดทนอดกลั้น (Sportsmanship) พฤติกรรมคำนึงถึงผู้อื่น (Courtesy) และพฤติกรรมให้ความร่วมมือ (Civic Virtue) ซึ่งพฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ก็คือ พฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร (Organ, 1988) เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นเองของบุคลากรที่เต็มใจจะปฏิบัติงาน เป็นพฤติกรรมที่นอกเหนือจากงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ และไม่ได้เกิดจากการให้รางวัลหรือแรงจูงใจจากองค์กรมาเกี่ยวข้อง พฤติกรรมเหล่านี้จะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินงานในองค์กร หากขาดพฤติกรรมเหล่านี้ ระบบต่าง ๆ ในองค์กร จะไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ (Katz and Kahn, 1989 อ้างถึงใน สุภาวดี พศกภักดี, 2559)

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี รวมทั้งประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชน เป็นหน่วยงานที่บริหารงานตามนโยบายรัฐบาล ที่มุ่งให้องค์กรมีการบริหารจัดการทันสมัยไปพร้อม ๆ กับความเจริญก้าวหน้าของโลก

ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งฝ่ายบริหารให้ความสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการ หากไม่มีการพัฒนาอาจเกิดปัญหาการปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร เป็นพฤติกรรมกรปฏิบัติงานนอกเหนือจากบทบาทหน้าที่ด้วยความเต็มใจและทุ่มเททำงานให้องค์กร เป็นสิ่งที่ผู้บริหารคาดหวังให้เกิดขึ้นกับข้าราชการ พฤติกรรมเหล่านี้จะส่งผลให้องค์กรมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย (Organ, 1988) ของการเป็นหน่วยงาน ที่มีศักยภาพสูง โปร่งใส ทันสมัยและอำนวยความสะดวก นอกจากนี้มีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการทำหน้าที่ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาเอกชนให้มีประสิทธิภาพ จะทำให้องค์กรเป็นที่น่าเชื่อถือ ไว้วางใจ และเป็นที่ยิ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยสนใจศึกษาปัจจัยพฤติกรรมกรเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร ประกอบด้วย 5 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านการให้ความช่วยเหลือ 2. ด้านความสำนึกในหน้าที่ 3. ด้านความอดทนอดกลั้น 4. ด้านการคำนึงถึงผู้อื่น และ 5. ด้านการให้ความร่วมมือ ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้บริหารคาดหวังให้เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับข้าราชการ ส่วนปัจจัยความผูกพันต่อองค์กร ประกอบด้วย 3 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านจิตใจ 2. ด้านการคงอยู่กับองค์กรอย่างต่อเนื่อง และ 3. ด้านบรรทัดฐาน ปัจจัยดังกล่าวเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมที่ดีต่อองค์กร (สุวรรณณี จริยะพร, 2559) ดังนั้นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความผูกพันต่อองค์กรกับพฤติกรรมกรเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรว่าเป็นไปในลักษณะใด จึงเป็นสิ่งสำคัญและผลการศึกษาในครั้งนี้ สามารถนำไปใช้เป็นข้อเสนอแนะและการปรับปรุงและเสริมสร้างในการบริหารงานองค์กรได้ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับความผูกพันต่อองค์กรของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

1.2.2 เพื่อศึกษาระดับพฤติกรรมกรเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

1.2.3 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความผูกพันต่อองค์กรกับพฤติกรรมกรเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

### 1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้สามารถพัฒนากรอบแนวคิดการวิจัยได้ ดังภาพประกอบที่ 1



ภาพประกอบที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

### 1.4 สมมติฐานการศึกษา

ความผูกพันต่อองค์กรมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมความเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

### 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาความผูกพันต่อองค์กรกับพฤติกรรมความเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ผู้ศึกษาจำแนกขอบเขตของการวิจัยดังนี้

#### 1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาด้านเนื้อหา โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อความผูกพันขององค์กรและพฤติกรรมความเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

#### 1.5.2 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเฉพาะข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน จำนวน 185 คน (ไม่นับรวมผู้บริหาร ข้อมูลจากฝ่ายการเจ้าหน้าที่ กลุ่มงานเลขานุการกรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ณ วันที่ 19 ตุลาคม 2561)

กลุ่มตัวอย่าง ประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้เป็นข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน โดยการคำนวณขนาดตัวอย่าง ใช้สูตรการคำนวณหาจำนวนตัวอย่างของ Taro Yamane ที่มีความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ 0.05 และระดับความเชื่อมั่น 0.95 ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 127 คน

### 1.5.3 ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น ได้แก่

ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงาน ความผูกพันต่อองค์กร (Organizational Commitment) ตามแนวคิดของ Allen and Meyer (1990) ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบของความผูกพันต่อองค์กรได้เป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. ความผูกพันด้านจิตใจ (Affective Commitment)
2. ความผูกพันด้านการคงอยู่กับองค์กรอย่างต่อเนื่อง (Continuance Commitment)
3. ความผูกพันด้านบรรทัดฐาน (Normative Commitment)

ตัวแปรตาม ได้แก่

พฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร (Organizational Citizenship Behavior) ตามแนวคิดของ Organ (1988) ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบของพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรได้เป็นพฤติกรรมต่าง ๆ 5 รูปแบบ ดังนี้

1. พฤติกรรมให้ความช่วยเหลือ (Altruism Behavior)
2. พฤติกรรมความสำนึกในหน้าที่ (Conscientiousness Behavior)
3. พฤติกรรมความอดทนอดกลั้น (Sportsmanship Behavior)
4. พฤติกรรมคำนึงถึงผู้อื่น (Courtesy Behavior)
5. พฤติกรรมให้ความร่วมมือ (Civic virtue Behavior)

### 1.5.4 ขอบเขตพื้นที่การศึกษา เขตพื้นที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

### 1.5.5 ขอบเขตด้านระยะเวลา ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิจัยระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2561 –

มีนาคม 2562

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงระดับความผูกพันต่อองค์กร ของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงระดับพฤติกรรมที่เป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

1.6.3 ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของความผูกพันต่อองค์กรกับพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

1.6.4 เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง นำไปประกอบเป็นแนวทางในการพัฒนาความผูกพันองค์กรและพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีสนับสนุนให้กับข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.7.1 ข้าราชการ หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

1.7.2 ระยะเวลาการปฏิบัติงาน หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ตั้งแต่แรกเข้าจนถึงวันที่ตอบแบบสอบถาม

1.7.3 ความผูกพันต่อองค์กร หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดและความเชื่อของพนักงานที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กร รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร มีส่วนร่วมกับองค์กร สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กร รวมถึงเป้าหมายขององค์กร และต้องการที่จะคงอยู่กับองค์กรตลอดไป ตามแนวความคิดของ Allen and Meyer (1990) ซึ่งประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ ได้แก่ ความผูกพันต่อองค์กรด้านจิตใจ ความผูกพันต่อองค์กรด้านด้านการคงอยู่กับองค์กรอย่างต่อเนื่อง และความผูกพันต่อองค์กรด้านบรรทัดฐาน

1.7.4 ความผูกพันต่อองค์กรด้านจิตใจ หมายถึง ความรู้สึกของบุคลากรที่มีต่อองค์กร ที่รู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร รู้สึกเป็นเจ้าของ ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร บุคลากรที่มีความผูกพันต่อองค์กรด้านความรู้สึก จะอยู่กับองค์กรเพราะมีความต้องการและมีความสุขในการเป็นสมาชิกขององค์กรต่อไป

1.7.5 ความผูกพันต่อองค์กรด้านการคงอยู่กับองค์กรอย่างต่อเนื่อง หมายถึง ความผูกพันที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างบุคลากรกับองค์กร โดยมีพื้นฐานอยู่บนสิ่งที่เป็นคุณค่าให้กับองค์กรและสิ่งตอบแทนที่ได้รับจากองค์กรหรือจะลาออกจากองค์กร บุคลากรที่มีความผูกพันต่อองค์กรด้านความต่อเนื่องสูง จะคงอยู่กับองค์กรเพราะเป็นความจำเป็นที่จะต้องอยู่กับองค์กร

1.7.6 ความผูกพันต่อองค์กรด้านบรรทัดฐาน หมายถึง ความรู้สึกผูกพันที่มาจากค่านิยม วัฒนธรรม หรือบรรทัดฐานของสังคม เป็นความรู้สึกที่ว่าควรจะทำอะไรตอบแทนให้กับตัวเองเมื่อได้เข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กร รู้สึกถึงภาระหน้าที่ที่มีต่องาน ต่อองค์กร หรือต่อผู้ร่วมงาน โดยจะแสดงออกในรูปของความจงรักภักดีและการอุทิศตนของบุคลากรในการทำงาน

กับองค์กร บุคลากรที่มีความผูกพันต่อองค์การด้านบรรทัดฐานทางสังคม จะอยู่กับองค์กรเพราะ รู้สึกว่าควรที่จะอยู่กับองค์กรต่อไป

1.7.7 พฤติกรรมด้านการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ หมายถึง พฤติกรรมที่เกิดขึ้นเอง โดยไม่มีใครบังคับ องค์กรไม่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นทางการ เป็นพฤติกรรมที่บุคลากรเต็มใจปฏิบัติ มีผลต่อการดำเนินงานในองค์กร ช่วยสนับสนุนให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและ เกิดประสิทธิผลกับองค์กร ตามแนวคิดของ Organ (1988) มี 5 องค์ประกอบ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือ การคำนึงถึงผู้อื่น ความอดทนอดกลั้น การมีส่วนร่วมในองค์กร และความสำนึกในหน้าที่

1.7.8 พฤติกรรมด้านการให้ความช่วยเหลือ หมายถึง พฤติกรรมของบุคลากรที่คอยให้ความช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานหรือบุคคลอื่นในองค์กร เคารพสิทธิส่วนบุคคล พยายามป้องกันไม่ให้เกิดปัญหากระทบกระทั่งกันในกลุ่มบุคคลอื่น รวมทั้งการกระทำและการตัดสินใจที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น

1.7.9 พฤติกรรมด้านการคำนึงถึงผู้อื่น หมายถึง พฤติกรรมของบุคลากรที่มีการคำนึงถึงผู้อื่น เคารพสิทธิของผู้อื่น พยายามป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมา เนื่องจากการปฏิบัติงานในองค์กร ให้คำปรึกษากับบุคลากรในหน่วยงาน มีการแบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน

1.7.10 พฤติกรรมด้านความอดทนอดกลั้น หมายถึง พฤติกรรมของบุคลากรที่แสดงถึงความอดทนอดกลั้นต่อปัญหาหรืออุปสรรคในการทำงาน ความไม่สะดวก ความกดดันต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจ ทั้งที่มีสิทธิจะร้องเรียนหรือร้องทุกข์ได้

1.7.11 พฤติกรรมด้านการมีส่วนร่วมในองค์กร หมายถึง พฤติกรรมที่บุคลากรแสดงออกถึงความรับผิดชอบและมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการทำงานหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร โดยการเข้าร่วมประชุม อ่านจดหมายข่าวในองค์กร มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้คำแนะนำที่เหมาะสมแก่องค์กร

1.7.12 พฤติกรรมด้านความสำนึกในหน้าที่ หมายถึง พฤติกรรมของบุคลากรที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบและนโยบายขององค์กร ตรงต่อเวลา ดูแลรักษาทรัพย์สินขององค์กร และไม่ใช้เวลาในการปฏิบัติงานไปในเรื่องส่วนตัว