

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานในหน่วยงานใดก็ตาม จุดมุ่งหมายสำคัญคือการทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล และมีการพัฒนาอยู่เสมอ ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับทรัพยากรพื้นฐานของการบริหาร (Administrative Resources) คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการจัดการ (Management) (สมพงษ์, 2521) ในบรรดาทรัพยากรเหล่านี้ "คน" หรือ "มนุษย์" เป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุด และมีประโยชน์มากที่สุด ทั้งนี้เพราะทรัพยากรอื่น ๆ แม้จะมีชีวิตก็หาไม่มีสติปัญญาเท่าคนไม่ ส่วนทรัพยากรที่ปราศจากชีวิตนั้นหากคนไม่นำมาใช้ก็หาประโยชน์ไม่ได้ (อุทัย, 2520) ฉะนั้น "คน" จึงเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรการบริหารอื่น ๆ ด้วย ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานหรือการบริหารกิจการใด ๆ ของหน่วยงานจะบรรลุผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับการร่วมมือร่วมใจกันในการปฏิบัติงานของบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกคนและทุกฝ่าย ถ้าผู้บริหารขาดความสามารถในการบริหารงานบุคคล แม้ว่าจะมีวัตถุดิบอุปกรณ์นานาชนิด มีเงินงบประมาณจำนวนมากในหน่วยงานก็เหมือนไม่มีอะไรสักอย่าง เพราะถ้าคนใช้วัตถุดิบอุปกรณ์ไม่เป็น จะทำให้เขาเหล่านั้นขาดสมรรถภาพไม่มีชีวิตในการปฏิบัติงาน ไม่มีความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน และขาดความรับผิดชอบต่างคนต่างก็ขัดแย้งกันหาผลประโยชน์จากเงินงบประมาณที่มีอยู่ หาประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ซึ่งได้มาโดยตำแหน่ง และทะเลาะเบาะแว้งกัน แยกแยะสามัคคีกันต่างคนต่างอยู่และทำงานไปวัน ๆ โดยไม่ร่วมมือกัน โครงการทั้งหลายที่ผู้บริหารวางไว้จะล้มเหลวเพราะมีคนก็เหมือนไม่มีในเมื่อคนเหล่านั้นไม่ร่วมมือกัน (ภิญโญ, 2523) ดังนั้น บุคคลจึงเป็นทรัพยากรที่มีความจำเป็นและสำคัญมากกว่าเงิน วัสดุอุปกรณ์และเรื่องอื่น ๆ การบริหารบุคคลจะต้องพิจารณาและคำนึงถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม ความเสมอภาค เพื่อให้ทุกคนเกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน (สमान, 2527)

เพราะขวัญกำลังใจเป็นการแสดงออกมาจากภาวะจิตใจหรือความรู้สึกทัศนคติของคนในหน่วยงานที่มีต่อบุคคลหรือเพื่อนร่วมงาน ต่อองค์การที่ตนปฏิบัติงานอยู่ ต่อวัตถุประสงค์ และความสำเร็จตามจุดหมายขององค์การ ความเชื่อมั่นที่มีต่อผู้นำต่อสมาชิกด้วยกัน ความเชื่อมั่นที่มีต่อเป้าหมายของกลุ่ม และความสามัคคีกลมเกลียวที่จะทำให้งานของกลุ่มบรรลุเป้าหมายด้วยดี (สมพงษ์, 2529)

การพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นไปในแนวทางใดก็ตาม ปัจจัยสำคัญที่สุดก็คือ ทรัพยากรบุคคล เพราะบุคคลที่ถึงพร้อมด้วยความสามารถย่อมคิดสร้างความสำเร็จให้แก่ประเทศชาติของตนได้ถูกต้อง นอกจากได้เผชิญกับปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ อันอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อีกด้วย ตามสภาพความเป็นจริงประเทศที่ได้ชื่อว่าพัฒนาแล้วหลายประเทศ แม้จะมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ หรือมีปัญหานานัปการก็ยังสามารถพัฒนาประเทศชาติของตนให้ก้าวหน้าไปได้อย่างน่ามหัศจรรย์ (มานะ รัตนโกเศศ, 2532)

การศึกษาเรื่องขวัญเพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานนั้น เริ่มมีความสำคัญขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1972 โดย George Elton Mayo และคณะ (สมพงษ์, 2526) ได้ทำการทดลองเกี่ยวกับความสำคัญของบุคคลในฐานะเป็นองค์ประกอบของการบริหารที่ Hawthorne ระหว่าง ค.ศ. 1927-1932 ณ บริษัท Western Electric แห่งชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา จากการทดลองครั้งนี้ คณะผู้ทดลองได้พบความจริงข้อหนึ่งว่า คนมิใช่เศรษฐกิจที่ปฏิบัติได้เช่นเดียวกันกับปัจจัยทางกายภาพ แต่คนเป็นสิ่งมีชีวิต ขวัญจึงนับว่าเป็นเรื่องสำคัญมากในการทำงาน จากผลการศึกษาครั้งนี้ทำให้การบริหารต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญแก่คนในฐานะเป็นปัจจัยสำคัญแห่งการบริหารงาน (จำนงค์, 2518) ในบรรดานักบริหารแผนใหม่ในปัจจุบันต่างยอมรับว่า ในวงการบริหารต่าง ๆ รวมทั้งการบริหารธุรกิจอุตสาหกรรมทุกวันนี้ ถือว่าขวัญของบุคคลในองค์การและในหน่วยงานมีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่การงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการทดลองในครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า ขวัญเป็นเรื่องสำคัญในการบริหาร ซึ่งผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อการส่งเสริม และบำรุงขวัญของบุคคลในองค์การให้มีขวัญที่อยู่เสมอ เพื่อให้เป้าหมายขององค์การได้บรรลุตามจุดประสงค์ต่อไป

วัฒนา(2514) กล่าวว่าไว้ว่า ถ้าหากเจ้าหน้าที่ขององค์การหรือหน่วยงานใดมีระดับขวัญสูงแล้ว ก็ย่อมจะแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เพราะถ้า

องค์การหรือหน่วยงานใดเจ้าหน้าที่มีขวัญสูงแล้ว ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่าทุกคนในองค์การหรือหน่วยงานนั้นมีทัศนคติที่ดีต่องาน พวกเขาจะพยายามทำงานอย่างไม่เห็นแก่เห็นได้เหนื่อย เพื่อจุดประสงค์ร่วมกัน แม้บางครั้งจะมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย แต่ทุกคนก็ไม่ย่อท้อต่ออย่างใด ในทางกลับกันหากองค์การ หรือหน่วยงานใดที่เจ้าหน้าที่มีความพึงพอใจในการทำงานอยู่ในระดับต่ำ อันเนื่องมาจากความต้องการสิ่งตอบแทนในการปฏิบัติงานยังไม่ได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจแล้ว สภาวะอันนี้ก็จะทำให้เกิดการมีขวัญไม่ดี และมีปัญหา และเมื่อผู้ปฏิบัติงานมีขวัญไม่ดีแล้ว ก็จะมีผลกระทบต่อผลงานทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของงานด้วย

กรมที่ดินเป็นองค์การของรัฐในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มีภารกิจหน้าที่ดังนี้

- 1) ควบคุมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน หรือสิ่งหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่รวมและไม่รวมกับที่ดิน
- 2) พิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดิน รวมและแบ่งแยกโฉนดที่ดิน การสอบเขตที่ดิน การออกใบแทนโฉนดที่ดิน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
- 3) ควบคุมการรังวัดทำแผนที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน การรวมและแบ่งแยกโฉนดที่ดิน การสอบเขตที่ดิน ตามความต้องการของประชาชนและส่วนราชการต่าง ๆ ที่ขอมา
- 4) พิจารณาและดำเนินเกี่ยวกับการควบคุมการจัดสรรที่ดินเอกชน การขอให้ได้มาซึ่งที่ดินของคนต่างด้าว และนิติบุคคลบางประเภท และการขอให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการค้าที่ดิน
- 5) ควบคุมดูแลคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น การพิจารณาการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ
- 6) ให้คำปรึกษา แนะนำตอบข้อหารือและปัญหาในการปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

การบริหารงานในกรมที่ดินจะประสบผลสำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และประสานสอดคล้อง สัมพันธ์กับทุกหน่วยงานและสามารถตอบสนองนโยบายของรัฐและกระทรวงได้ การสร้างขวัญกำลังใจของคนในองค์การเป็นสิ่งสำคัญที่กรมที่ดินได้ตระหนักถึง เรื่องนี้ เพราะกรมที่ดินมีบุคลากรปฏิบัติงานมากมาย ในระบบการบริหารบุคคลของกรม ได้มีตัวเลขที่พึงชี้ถึงข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยว่าตั้งแต่ปี 2533-2535 นั้น มีข้าราชการกรมที่ดินตั้งแต่ระดับ 1-7 ถูกลงโทษทางวินัย รวม 314 คน (ข้อมูลจากกรมที่ดิน 2533-2535) เรื่องของการถูกลงโทษจะเกี่ยวข้องกับเรื่องขวัญกำลังใจหรือไม่ก็ตาม แต่ในเรื่องของการศึกษาสภาพขวัญและกำลังใจที่ดี หรือ

เรื่องของการคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อเรื่องขวัญและกำลังใจของข้าราชการในกรมที่ดินที่ดี ยังไม่มีผู้ใดได้ทำการศึกษาไว้

จากความสำเร็จและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ในฐานะผู้วิจัยดำรงตำแหน่งหัวหน้างานฝ่ายรังวัด กองสำรวจ สังกัดกรมที่ดิน มองเห็นความสำคัญของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในกรมที่ดิน ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่สำคัญของกรมที่ดินที่จะต้องปฏิบัติงานตามภารกิจในการบริหารงานของสำนักงานที่ดิน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาวิจัยในเรื่องนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับข้าราชการสำนักงานที่ดิน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามหัวข้อต่อไปนี้

- 1) เพื่อศึกษาสภาพขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติงาน
- 2) เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัย ที่มีอิทธิพลต่อขวัญและกำลังใจ
- 3) เพื่อเสนอแนวทางในการส่งเสริมสภาพขวัญและกำลังใจ

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อทราบสภาพขวัญและกำลังใจ ของข้าราชการสำนักงานที่ดิน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล
- 2) เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการสำนักงานที่ดิน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และนำข้อมูลดังกล่าวมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการหาทางปรับปรุงและส่งเสริมให้ข้าราชการฯ มีขวัญและกำลังใจดีขึ้น
- 3) เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการในกรมที่ดินต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการวิจัยเฉพาะข้าราชการสังกัดสำนักงานที่ดิน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) **ขวัญและกำลังใจ** หมายถึง ความรู้สึก ทำหน้าที่ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อการปฏิบัติงาน ต่อองค์การ หรือต่อวัตถุประสงค์ และความสำเร็จของโครงการ
- 2) **สภาพขวัญและกำลังใจ** หมายถึง ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ความรู้สึกรับผิดชอบในหน่วยงาน ความรู้สึกประสบความสำเร็จในการทำงาน ความรู้สึกมั่นคงในหน้าที่การงาน ความรู้สึกพอใจในสภาพแวดล้อมการทำงาน ความสัมพันธ์ที่ดีในหน่วยงาน ความรู้สึกได้รับการยอมรับในสังคม
- 3) **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขวัญและกำลังใจ** หมายถึง ปัจจัยด้านความเพียงพอของรายได้ ความยุติธรรมในหน่วยงาน เพื่อนร่วมงาน โอกาสก้าวหน้าในงาน ศักดิ์ศรีอาชีพ สวัสดิการในหน่วยงาน สถานที่ปฏิบัติงานและผู้บังคับบัญชา
- 4) **ข้าราชการสำนักงานที่ดิน** หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งแต่ระดับ 1-7