

บทที่ 1 บทนำ



1.1 บทนำ

ในการบริหารงานขององค์กรหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม การดำเนินงานจะต้องประกอบไปด้วยทรัพยากรอันเป็นปัจจัยอย่างน้อย 4 ประการคือ คน(Men) เงิน(Money) วัสดุสิ่งของ(Materials) และ การจัดการ(Management) ซึ่งทรัพยากรแต่ละประเภทเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกันและพึ่งพากันอยู่เสมอ

ในปัจจัยทั้ง 4 ประการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าคนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งกว่าเงินทอง และวัสดุสิ่งของมากมายนัก เพราะว่าไม่ว่าหน่วยงานใดก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐ หรือ เอกชน ถึงแม้จะมีอาคารสถานที่วัสดุอุปกรณ์ หรือเงินทุนเพียบพร้อม หรือแม้กระทั่งจะมีการวางแผนที่ดีเลิศอย่างไรก็ตาม ก็ไม่สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสมบูรณ์ได้ ถ้าหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ ขาดซึ่งบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับหน้าที่ที่ทำงานและมีการจัดการที่ดี แต่หน่วยงานที่มีคนที่มีความรู้ความสามารถย่อมจะมีโอกาสที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ แม้จะขาดแคลนทรัพยากรบริหารอื่นๆ ไปบ้าง

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าคนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติงานในหน่วยงาน ซึ่งก็คือว่างานของหน่วยงานใดก็ตามจะสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายหรือไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารหรือการจัดการที่ดี ดังนั้นการบริหารบุคคลจึงถือเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร หรือหน่วยงาน โดยที่หมายรวมถึงตั้งแต่ การจัดหาคนดีมีความสามารถมาทำงานในองค์กรหรือหน่วยงาน โดยให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือน การพัฒนาให้คนมีความรู้ความสามารถและสมรรถภาพในการทำงานให้สูงขึ้น ให้ความมั่นคงในการทำงาน การถนอมและดึงคนดีมีความรู้ความสามารถให้อยู่ทำงานนานๆ โดยไม่คิดจะโอนย้าย หรือเปลี่ยนอาชีพเสียก่อนเวลาอันสมควร

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ก็คือจะทำอย่างไรจึงจะรักษาคนดีมีคุณภาพให้อยู่ทำงานได้นาน ๆ และทำให้คนร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกันทำงาน ท่วมเท กำลังกาย กำลังใจทำงานอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้งานของหน่วยงานนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายอย่างเต็มประสิทธิภาพ

ในทำนองเดียวกัน การพัฒนาองค์กรที่มีโครงสร้างแบบระบบราชการ ซึ่งเน้นถึงการใช้หลักเหตุผลในบทบาทของบุคคลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรแบบทางการ ยังผลให้เกิดการ

แบ่งแยกบทบาทการทำงานของบุคคลออกจากผลิตผลของทั้งองค์กร ซึ่งเป็นโครงสร้างทางสังคมที่ลดสภาพความเป็นมนุษย์ และลดสภาพความเป็นส่วนบุคคลของสมาชิกลงซึ่งเป็นผลให้เกิดอัญญาภาพ (alienation) ในหมู่สมาชิก (Coser, 1971 อ้างใน พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิพงษ์, 1981:71)

เนื่องจากการทำงานเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดในชีวิตมนุษย์ในปัจจุบันประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็วซึ่งคุกคามความผาสุกของชีวิตการทำงาน จึงทำให้นักวิชาการ ผู้นำสหภาพแรงงาน ผู้บริหาร และบุคคลากรของรัฐได้หันมาเอาใจใส่ต่อสถานที่ทำงาน สิ่งแวดล้อมในการทำงาน หรือชีวิตการทำงานมากขึ้น ซึ่งประเด็นแห่งความสนใจเหล่านี้ในปัจจุบันได้เรียกขานกันภายใต้หัวข้อที่ชื่อว่า “คุณภาพชีวิตการทำงาน” ซึ่งในภาษาอังกฤษเขียนในรูปกลุ่มคำศัพท์ว่า “quality of working life” หรือ “quality of work life” หรือ “quality of worklife” และใช้คำย่อว่า “QWL” (Hopkins, 1983:1; Nadler and Lawler, 1983:21;)

คำศัพท์คุณภาพชีวิตการทำงานได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกโดย Louis E. Davis และเพื่อนร่วมงานของเขา ซึ่งได้นิยามว่า “คุณภาพชีวิตการทำงานหมายถึง คุณภาพของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับสิ่งแวดล้อมโดยรวมในการทำงานของเขา และเน้นมิติเศรษฐศาสตร์ในการออกแบบการทำงาน” (Davis, 1977:53) อย่างไรก็ตามในปัจจุบันคำศัพท์คุณภาพชีวิตการทำงานยังคงมีความหมายกำกวมคลุมเครือ และยังไม่มีความจำกััดความที่แน่นอนชัดเจน อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมอาจให้ความหมายได้ว่า “คุณภาพชีวิตการทำงาน หมายถึงชีวิตการทำงานที่มีศักดิ์ศรีเหมาะสมกับเกียรติภูมิ และคุณค่าของความเป็นมนุษย์ของบุคคลากร ซึ่งเป็นชีวิตการทำงานที่ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ และสามารถสนองความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ในแต่ละยุคสมัย” (โปรดดู ติน ปรัชญพพฤทธิ์, 1987:266)

1.2 ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศหนึ่ง ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนาตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา และตระหนักว่า เป้าหมายของการพัฒนาประเทศที่แท้จริงคือ การขจัดความยากจน และการบรรลุซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าหรืออยู่ดีกินดี และมีชีวิตที่ดี ถ้าหากพิจารณาจากโครงสร้างของการพัฒนาจะพบว่าระบบกลไกหลักที่ช่วยให้การบริหารประเทศของรัฐบาลเคลื่อนไหวจนบรรลุเป้าหมายก็คือ ส่วนราชการหรือกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ โดยที่ข้าราชการทุกคนซึ่งปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายภายใต้สังกัดของแต่ละส่วนราชการก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการพัฒนาประเทศโดยทางอ้อม (พิพัฒน์ โกศลยวัฒน์, 2528:8) ดังนั้นความสำเร็จของการพัฒนาประเทศขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงาน

ของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปัจจุบันนี้รัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจและสังคม อย่างกว้างขวางเพื่อพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าทัดเทียมนานาประเทศ และเพื่อความผาสุกของปวงชน ทางตรงและทางอ้อม ด้วยเหตุนี้รัฐควรจะได้เสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงานในส่วนราชการต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ เพราะส่วนราชการที่มีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี ไม่เพียงแต่มีผลดีต่อข้าราชการผู้ซึ่งประกอบอาชีพรับราชการเท่านั้น แต่ยังเป็นผลดีต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวมอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณภาพชีวิตการทำงานที่ดีย่อมเอื้อให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเกื้อหนุนให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล

แต่ในภาวะการณ์ปัจจุบัน หน่วยงานราชการไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมาย หรือตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล รวมไปถึงความคาดหวังของประชาชน ทั้งนี้ก็เนื่องด้วยปัญหาในเรื่องทรัพยากรบุคคลนั่นเอง จากสาเหตุดังกล่าว อาจจะมีจำแนกปัญหาได้เป็น 2 ประเด็นหลัก ๆ ก็คือ

1. การสูญเสียบุคคลากรที่มีคุณภาพ
2. การไม่สามารถสรรหาบุคคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานได้

การสูญเสียบุคคลากร และการไม่สามารถสรรหาบุคคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานได้ ดังกล่าวนั้น เป็นปัญหาที่สำคัญของหน่วยงานราชการแทบจะทุกหน่วยงาน เนื่องด้วยการพัฒนาที่ทำให้องค์กรเอกชนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น บริษัท หรือองค์กรต่าง ๆ ต่างก็เจริญเติบโต และต้องการบุคคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาอยู่ในองค์กรของตนเองทั้งสิ้น ซึ่งในส่วนของหน่วยงานของเอกชนนั้น จะมีข้อได้เปรียบมากมาย ยกตัวอย่างเช่นในเรื่องของรายได้ และสวัสดิการที่มีให้มากกว่า หน่วยงานราชการนั่นเอง

ชาญชัย อาจินสมาจารพูดถึงข้อดีและข้อเสียของระบบองค์การแบบราชการนั้น ได้รวบรวมไว้ดังนี้ คือ

1. องค์กรแบบราชการประกันถึงความเป็นรูปแบบเดียวกัน และสามารถทำนายเหตุการณ์ได้ในคุณภาพผลผลิตของตนเอง
2. ปกติ องค์กรแบบราชการจะมีประสิทธิผลในองค์กรที่ให้บริการและผลิตสินค้าจำนวนจำกัด

3. กฎขององค์กรแบบราชการสามารถนำไปปฏิบัติต่อพนักงานในองค์กรอย่างไม่เป็นธรรม กฎขององค์กรแบบราชการที่มีไว้เพื่อป้องกันคุ้มครองพนักงานอาจจะถูกนำไปลงโทษเขาได้ ยกตัวอย่างเช่น ในหน่วยงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของสหรัฐ กฎเกี่ยวกับความ

มั่นคงในการว่าจ้าง และการโยกย้าย และการเลื่อนตำแหน่ง อาจจะถูกนำมาใช้ในการลงโทษพนักงานชั้นผู้น้อยได้

4. องค์การแบบราชการไม่สามารถผสมกลมกลืนกับเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้ มีเหตุ 2 ประการที่ว่าองค์การแบบราชการปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้ช้ามาก นั่นก็คือ

4.1 มีปัญหาเกี่ยวกับการไหลของข่าวสาร ข่าวเกี่ยวกับเทคโนโลยีจะต้องเข้ามาสู้องค์การ และต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกขององค์กร แต่องค์การแบบราชการจะต้องดำเนินการอย่างช้าๆ ต่อการปรับตัวให้เข้ากับเทคโนโลยีใหม่ๆ

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการตัดสินใจ องค์การแบบราชการมักตัดสินใจช้า และบ่อยครั้งเป็นการตัดสินใจที่เลวด้วย

5. องค์การแบบราชการจะมีปัญหาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่ไม่คาดคิด และประเด็นใหม่ๆ ไม่มีความคล่องตัว และการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง หลักการขององค์การแบบราชการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมกับเทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมทุกประเภท เมื่ออัตราการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมรวดเร็วเทคโนโลยีใหม่ๆ เกิดขึ้น รูปแบบขององค์การแบบราชการจะไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการในองค์การ (ชาญชัย อาจินสมาจาร, พฤติกรรมในองค์การ, 11-12)

ในส่วนของกรณีศึกษาที่ได้ศึกษารวมสรรพากรก็มีสาเหตุเนื่องมาจาก บุคคลากรของกรมสรรพากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ นั้น จะได้รับการศึกษามาทางด้าน บัญชี นิติศาสตร์ หรือ เศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นสาขาที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน อีกทั้งในส่วนของบุคคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่กับกรมสรรพากรอยู่แล้วนั้นจะมีความรู้ในเรื่องของการจัดเก็บภาษี ในเรื่องของการทำบัญชี ในระบบธุรกิจ ซึ่งยังเป็นที่ต้องการของหน่วยงานเอกชนมากยิ่งขึ้น จึงเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงเป็นอย่างยิ่งในการที่จะเกิดเหตุการณ์ในเรื่องของการสูญเสียบุคคลากร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาในเรื่องของปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการกรมสรรพากรนั่นเอง เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันการสูญเสียบุคคลากรดังกล่าว

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาทางด้านปัจจัยที่ผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการในสังกัดกรมสรรพากรในเขตภาคกลางที่ยังไม่เคยมีการศึกษามาก่อน ทั้งยังจะได้ให้ความสนใจใส่ใจต่อปัจจัยหรือตัวแปรทางสังคมวิทยาที่คาดว่าจะมีความสัมพันธ์กับเรื่องของคุณภาพชีวิตเป็นพิเศษอีกด้วย ทั้งนี้เพราะว่าการทำงานนั้นเป็นผลิตผลทางสังคม (Social Product) ไม่สามารถ

เข้าใจได้อย่างเอกเทศ จำเป็นต้องพิจารณาทั้งสิ่งที่ต้องปฏิบัติและวิธีปฏิบัติ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงปทัสถาน และแบบแผนระหว่างบุคคลที่ห้อมล้อมการปฏิบัติดังกล่าวอีกด้วย

อนึ่งในการศึกษาถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคมที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน ของข้าราชการกรมสรรพากรนั้น ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างที่ยังปฏิบัติหน้าที่ในงานราชการอยู่ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาทั้ง คุณภาพชีวิต และความคิดในการปฏิบัติราชการ เพื่อที่จะได้นำมาเป็นปัจจัยในการประกอบการพิจารณาให้เห็นถึงภาพรวมของบุคคลากร และหน่วยงาน ตามแนวทางของ สังคมวิทยาองค์กร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาในเรื่องต่อไปนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาถึงคุณภาพชีวิตของข้าราชการในสังกัด กรมสรรพากร ในท้องที่จังหวัดภาคกลาง 7 จังหวัด ประกอบด้วย นนทบุรี, ปทุมธานี, พระนครศรีอยุธยา, สระบุรี, ลพบุรี, สิงห์บุรี, อ่างทอง

2. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส

คาดว่าจะมีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการในสังกัดกรมสรรพากร ในท้องที่จังหวัดภาคกลาง

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยนี้จะมีประโยชน์ในเรื่องต่อไปนี้ คือ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทั่วไป เกี่ยวกับการทำงาน แรงจูงใจ ความพึงพอใจในการทำงานของข้าราชการ

2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญบางประการที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางสังคมที่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการ

3. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการเสริมสร้าง และปรับปรุงชีวิตการทำงานของข้าราชการ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางตามความต้องการโดยรวมของข้าราชการ

4. ทำให้ทราบถึงแนวทาง ในการป้องกัน และแก้ไขการเกิดปัญหา "สมองไหล" ในวงงานราชการ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญมากในวงงานราชการ