

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

สถาบันทางการเมืองการปกครองที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน และผูกพันกับวิถีชีวิตของคนไทยมาตลอด โดยเฉพาะผู้ที่เติบโตขึ้นมาในชนบทไทยทุกคนคงรู้จักมักคุ้นกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างดี กล่าวว่กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ที่คอยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและปกครองลูกบ้านในตำบล หมู่บ้านให้ได้รับความผาสุก ในสมัยก่อนมีชื่อเรียกอย่างอื่นมากมาย เช่น ในสมัยสุโขทัย เรียกนายบ้าน(ผู้ใหญ่บ้าน) ปกครองราวร้อยละหกสิบเจ็ดของราษฎร ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเรียกว่าผู้ใหญ่บ้าน หรือในกฎหมายเก่าสมัยกรุงศรีอยุธยาบัญญัติไว้ว่า ให้ผู้มีทุกข์ภัยจากโจรผู้ร้ายนำความร้องต่อแขวงกำนัน พันทนายบ้าน เป็นต้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2493 – 2500 ได้มีการยกระดับความสำคัญให้กับบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านมากขึ้น โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นอกจากนี้ทางราชการยังได้ตราพระราชบัญญัติต่างๆมากมายที่เกี่ยวข้องกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต้องเป็นผู้รักษากฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ทำให้อำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนในตำบลหมู่บ้านเกือบทุกเรื่อง ตั้งแต่เกิดจนตาย

และเมื่อสถานการณ์ต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงเมื่อมีกระแสโลกาภิวัตน์เกิดขึ้น กระแสการเรียกร้องให้กระจายอำนาจการปกครอง และในที่สุดรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 23 กันยายน 2535 ถึง 19 พฤษภาคม 2538 ได้ผลักดันให้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในระดับตำบล เพื่อให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรพื้นฐานในการฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้ในเรื่องการปกครองด้วยตนเอง ดังนั้นรัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 เป็นผลให้ สภาตำบลที่มี อยู่เดิมตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2515 ถูกยกเลิกไปเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 90 วัน นับจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (สุชุม ศิวะพิรุฬห์เทพ. 2541 : 2)

ผลจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าว ทำให้บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ บทบาท และสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยเฉพาะ สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน รัฐบาลต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครอง ไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารกิจการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ตลอดจนให้มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในการดำเนินงาน ในขอบเขตของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง (กรมการปกครอง, 2543 : 15) ทำให้บทบาท เดิมของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสับสนในบทบาทของตนเอง ส่งผลให้ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติ หน้าที่ลดลง ซึ่งเป็นปัญหาต่อการติดต่อประสานงานระหว่างราษฎรในหมู่บ้านกับหน่วยงาน ของรัฐและการรักษาความสงบสุขของประชาชนเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไป รวมถึงการพัฒนาในด้านต่างๆ ของตำบล หมู่บ้านด้วย ขณะเดียวกันปรากฏว่ามีการลาออกจาก ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านค่อนข้างสูงและมีแนวโน้มจะลาออกเพิ่มขึ้นทุกปีอาจเป็นผลมาจาก ระดับขวัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสื่อมถอยลงซึ่ง นิธิ ไพรสมณ์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการ ศึกษาวิจัยเรื่อง การเพิ่มสมรรถนะในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความรู้ ความเข้าใจ และสมรรถภาพในการปฏิบัติงานไม่ดีขึ้นภายหลัง กิจกรรมแทรกแซง ตลอดทั้งความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ไม่ดีขึ้น แต่กลับมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสรุปได้ว่าวิธีการจัดกิจกรรมแทรกแซงในการวิจัยครั้งนี้ ไม่สามารถเพิ่มสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจาก มีตัวแปรแทรกซ้อนต่อการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลายประการที่สำคัญ เช่น การ จัดรูปแบบการบริหารปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ตำบล และมีการเลือกตั้งบุคคลทำหน้าที่แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติงานลดลงและขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

จังหวัดหนองคาย ประกอบด้วย 13 อำเภอ 4 กิ่งอำเภอ 115 ตำบล 1,304 หมู่บ้าน 1 เทศบาลเมือง 17 เทศบาลตำบล 109 องค์การบริหารส่วนตำบล ประชากรชาย-หญิง รวมทั้งสิ้น 895,983 คน จำนวน 231,253 ครัวเรือน (ที่ทำการปกครองจังหวัดหนองคาย ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2549) และมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนในชุมชนตาม พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ในจังหวัดหนองคาย จำนวน 1,304 คน บางรายก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับขวัญกำลังใจในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินงาน ตามภาระหน้าที่และ การประสานกับหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน จึงทำให้ผู้วิจัยในฐานะที่ ปฏิบัติงานร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาเป็นเวลานาน มีความสนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพล

ต่อขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผลการศึกษาครั้งนี้ จะได้นำไปใช้ประโยชน์ ในการวางแผนในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะถ้าหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดขวัญในการปฏิบัติงาน และไม่มีการแก้ไขแล้ว จะทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานลดลงซึ่งจะเป็น อุปสรรคในการพัฒนาประเทศในภาพรวมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดหนองคาย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดหนองคาย
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นในแนวทางการปรับปรุงขวัญในการ ปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดหนองคาย

คำถามการวิจัย

ในการศึกษา “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดหนองคาย” ผู้วิจัยได้กำหนดปัญหาที่ต้องการทราบ ดังนี้

1. ขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดหนองคาย อยู่ใน ระดับใด
2. มีปัจจัยใดบ้าง ที่มีอิทธิพลต่อขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดหนองคาย

สมมติฐานการวิจัย

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ ดังนี้

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดหนองคาย มีขวัญในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับ ปานกลาง
2. ปัจจัย ที่มีอิทธิพลต่อขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัด หนองคาย ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส จำนวนสมาชิกในครอบครัวที่อุปการะ ระดับ การศึกษา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และรายได้

ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาวิจัยในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดหนองคาย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ จังหวัดหนองคาย

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดหนองคาย ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนในชุมชนตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 จำนวน 1,304 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส จำนวนสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ภาวะ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และ รายได้

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) ได้แก่ ขวัญในการปฏิบัติงานของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดหนองคาย ในด้านนโยบายและการบริหาร ความสัมพันธ์กับ ผู้บังคับบัญชา ด้านสภาพการทำงาน ด้านการยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น ความสัมพันธ์กับ เพื่อนร่วมงานและด้านความพึงพอใจของรายได้

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และปฏิบัติหน้าที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดหนองคาย
3. สถานภาพสมรส หมายถึง สถานะการครองคู่ในปัจจุบัน
4. จำนวนสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ภาวะ หมายถึง บุคคลที่อยู่ในการอุปการะ ของ ครอบครัว ได้แก่บิดา มารดา คู่สมรส บุตรและพี่น้อง
5. รายได้ หมายถึง รายรับที่ได้จากค่าตอบแทนในตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในแต่ละเดือนที่ได้รับ โดยไม่รวมรายได้อื่นๆ

6. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขวัญในการปฏิบัติงาน หมายถึง เพศ อายุ สถานภาพ สมรสจำนวนสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ภาวะ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และรายได้

7. ด้านนโยบายและการบริหารงาน หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีต่อการปฏิบัติตัวของผู้บังคับบัญชา เช่น การยกย่องชมเชย การเป็นตัวอย่างที่ดี การแสดงความยินดี และการให้กำลังใจ

8. ด้านความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการที่ผู้บังคับบัญชาให้คำแนะนำ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ให้ความไว้วางใจ ซึ่งสามารถวัดเป็นคะแนนได้จากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

9. ด้านสภาพการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อหน่วยงาน ว่ามีอุปกรณ์ แบบฟอร์มรายงานต่างๆ ประกอบการทำงานเพียงพอและสามารถนำไปใช้ได้ สะดวก

10. ด้านการยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการที่ประชาชน และองค์กรอื่นๆ ให้ความยกย่องชมเชย แสดงความยินดี และการให้กำลังใจ รวมทั้งให้ความไว้วางใจให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยเหลือดำเนินการในเรื่องต่างๆ ซึ่งสามารถวัดเป็นคะแนนได้จากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

11. ด้านการมีความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อเพื่อนร่วมงาน ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ซึ่งสามารถวัดเป็นคะแนนได้จากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

12. ด้านความเพียงพอของรายได้ หมายถึง การมีรายได้เหมาะสมกับงาน รายได้ที่เหมาะสมพอกับค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นต้องหารายได้พิเศษ รายได้เมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน มีความเหมาะสม และมีเงินเหลือเก็บ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อเสนอแนะให้ผู้บริหารในการพิจารณา ตัดสินใจดำเนินการสร้างขวัญในการปฏิบัติงานให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
2. ได้แนวทางในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการบริหารงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น