

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหาและมูลเหตุจูงใจในการศึกษา

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระบุว่าการปกครองท้องที่นั้น ประกอบไปด้วย อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยตำบล หมู่บ้านกำหนดให้ปกครองโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามลำดับ ทั้งยังกำหนดให้มีหน้าที่มากมายกว้างขวาง เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตลูกบ้าน ตั้งแต่เกิดจนตาย ซึ่งนอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว ยังมีหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น การรับราชการทหาร การป้องกันภัย ฝ่ายพลเรือน กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎร กฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ เป็นต้น และนอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ตามความรู้สึกของชาวบ้านในสังคมชนบทของไทยยังเปรียบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เสมือนญาติ เป็นเหมือนพ่อบ้าน ด้วยเหตุนี้ ไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในตำบล หมู่บ้าน เช่น งานแต่งงาน งานบวช งานศพ งานขึ้นบ้านใหม่ มีโจรผู้ร้าย ไฟไหม้ หนีงจะคลออดลูก และเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นเรื่องของวิถีชีวิตชาวบ้าน ทั้งเรื่องทุกข์และเรื่องสุข กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยแทบทุกเรื่อง ซึ่งเป็นไปตามภารกิจของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นต้นสังกัดของผู้ปกครองท้องที่ที่มีเป้าหมายหลัก คือ ความพึงพอใจของประชาชน

ดังนั้น หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการเป็นผู้ปกครองท้องที่นี้ จึงเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต้องอาศัยคนในพื้นที่เพราะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด มีความเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด และจำเป็นต้องเป็นคนที่เป็นที่ประชาชนในพื้นที่ยอมรับ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จึงได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมาจากการเลือกตั้ง และเมื่อผู้ปกครองท้องที่เริ่มมาจากการเลือกตั้ง นั้นเท่ากับหมายความว่ามาเป็นด้วยความสมัครใจ ความพึงพอใจของตนเอง ไม่มีใครบังคับ ซึ่งจากการที่ผู้ศึกษาทำงานอยู่ในหน้าที่ที่ต้องคลุกคลีกับผู้ปกครองท้องที่ จึงทราบว่าผู้ปกครองท้องที่ทุกคนจะมีอาชีพเดิมมาก่อนอยู่แล้ว ซึ่งแม้บางคนมีอาชีพทำให้เป็นผู้ที่มีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ แต่

บางคนมีอาชีพเดิมที่สร้างรายได้ไม่น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว ประสบความยากลำบากอยู่ก็ตาม แต่เมื่อได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเข้ามาเป็นใหม่โดยเฉพาะ การเป็นครั้งแรก ก็จะปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ด้วยความเข้มแข็งอย่างยิ่ง ทั้งในส่วนที่เป็นหน้าที่ประจำ และงานเฉพาะกิจ ซึ่งเมื่อได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครองท้องที่ งานหรือภารกิจนั้น ก็ประสบความสำเร็จได้อย่างง่ายดาย แสดงถึงสภาพขวัญสูง (High Morale) หรือขวัญดี บุคลากร จะมีกำลังใจ ความร่วมมือในการปฏิบัติงานอย่างทุ่มเทและ เสียสละ ทำด้วยความภาคภูมิใจ (สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, 2542, น. 396-397) ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาคาดหวังว่า ผู้ปกครองท้องที่ เป็นผู้ที่ตั้งใจจะมาทำประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างแท้จริง โดยเป็นที่ยอมรับของ สังคมทั่วไป

คำความหาตไทยที่มีแกนสำคัญคือ กรมการปกครอง ซึ่งมีเครือข่ายออกไปโดย อาศัยระบบ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น จะต้องเป็นเครือข่าย . . . ที่จะมีแต่ความ เข้มแข็งขึ้น ไม่มีทางตัดทอนเด็ดขาด เพราะผมได้เห็นแล้ว ได้ใช้มาแล้ว ผม ชื่นชม ชื่นชอบ และพอใจ แล้วก็ติดใจ และจะใช้ต่อไป ใช้มากขึ้น ทั้งหมดเพื่อ ความผาสุกของประเทศไทย เพื่อความมั่นคงของชาติในมิติแบบพลเรือน (ทักษิณ ชินวัตร, บรรยาย)

อย่างไรก็ตาม ผู้ปกครองท้องที่ซึ่งดำรงตำแหน่งมานาน เป็นมาแล้วหลายสมัยบางคน จะเริ่มมีพฤติกรรมในการตั้งใจปฏิบัติงานลดน้อยลง เช่น การขาดประชุมประจำเดือน การไม่เข้าร่วมโครงการอำเภอเคลื่อนที่ในพื้นที่ตน การปิดความรับผิดชอบการทำงานให้กับหน่วยงานอื่น การไม่สนใจผู้บังคับบัญชา ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งหมายถึงการเกิดสภาพขวัญต่ำ (Low Morale) หรือขวัญเสีย ที่บุคคลจะเกิดความท้อถอย การทำงานช้าลง การขาดงาน ซึ่งถึงแม้พฤติกรรม ดังกล่าวจะเกิดขึ้นเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิม และเมื่อมี พฤติกรรมการปฏิบัติงานที่มีความตั้งใจน้อยลง การทำงานจะล่าช้า ติดขัดและเกิดความเสียหาย แก่องค์กรอย่างยิ่ง ซึ่งนอกจากส่งผลเสียต่อองค์กรแล้ว การเป็นผู้ปกครองท้องที่ซึ่งมีความสำคัญ มากในการขับเคลื่อนงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งก็คือ การบำบัดทุกข์บำรุงสุข ประชาชนนั้น ก็จะเสียหาย ประชาชนได้รับความเดือดร้อนไปด้วย

ทั้งนี้ ผู้ปกครองท้องที่ที่เกิดสภาพขวัญต่ำ ขวัญเสีย บางคนก็ลาออก หรือบางคน เพียงแต่รอรับค่าตอบแทนรายเดือนไปเรื่อย ๆ จนหมดสมัยแล้วไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งอีก แต่บาง คนกลับมาลงสมัครรับเลือกตั้งต่อไป เมื่อได้รับเลือกตั้งและแต่งตั้งให้เป็นต่อ ก็ยังไม่เปลี่ยน พฤติกรรม เพราะตามธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันมา หากไม่ประะพฤติชั่วร้ายแรงก็สามารถอยู่ต่อไปได้

เรื่อย ๆ (สำหรับสาเหตุการไม่ปฏิบัติหน้าที่แล้วยังได้รับการเล็งตั้งและแต่งตั้งเข้ามาเป็นต่อ ขอไม่กล่าวถึงในการศึกษาครั้งนี้) การเกิดสภาพขวัญต่ำ ขวัญเสียดังกล่าว อาจเนื่องจากเกิดความไม่พึงพอใจบางสิ่งบางอย่าง เมื่อผู้ปกครองท้องที่เป็นผู้ที่รู้ปัญหา รู้ความต้องการของชาวบ้านในพื้นที่ และมีประสบการณ์ในการทำงาน การแก้ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่ทำให้เขาออกจากองค์กร แต่ผู้ศึกษาคิดว่าควรศึกษาทำความเข้าใจว่าผู้ปกครองท้องที่มีสภาพขวัญกำลังใจเป็นเช่นใด หากมีสภาพขวัญกำลังใจไม่ดีหรือขวัญเสีย ควรหาสาเหตุแห่งความไม่พึงพอใจหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดสภาพขวัญเสียซึ่งมีผลต่อการทำงานของผู้ปกครองท้องที่นั้น เพื่อหาแนวทางในการเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้ผู้ปกครองท้องที่ กลับมาทำงานอย่างเข้มแข็ง เสียสละทุ่มเท เพื่อประชาชน เพื่อสถาบัน การปกครองคงอยู่อย่างสมศักดิ์ศรีต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพขวัญกำลังใจของผู้ปกครองท้องที่ในอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขวัญกำลังใจในการทำงานของผู้ปกครองท้องที่ในอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการสร้างขวัญกำลังใจให้ผู้ปกครองท้องที่ในอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

ขอบเขตการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ปัจจัย 3 ประเภท คือเกียรติยศ อำนาจ เงินตราซึ่งรวมถึงสิทธิประโยชน์ ในการได้รับจากการเป็นผู้ปกครองท้องที่ ว่ามีความพึงพอใจหรือไม่ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อขวัญกำลังใจ

2. ขอบเขตด้านประชากรและพื้นที่

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จาก 67 หมู่บ้าน ในอำเภอชะอำ จำนวน 259 คน โดยสาเหตุที่เลือกผู้ปกครองท้องที่ในอำเภอชะอำเป็นประชากรในการศึกษา

เนื่องจากเป็นเมืองที่มีชื่อเสียงระดับโลกในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีทิวทัศน์ที่สวยงาม จนพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงทรงให้สร้างพระราชานิเวศน์มฤคทายวัน ขึ้นเพื่อเป็นที่ประทับสำหรับเสด็จมาพักผ่อนและทรงงาน และยังมีแหล่งท่องเที่ยวอื่น ๆ อีกมาก เช่น อุทยานแห่งชาติเขานางพันธุรัตน์ ถ้ำค้างคาวในตำบลนายาง วนอุทยานชะอำ ฯลฯ ทำให้ปัจจุบันมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศมาท่องเที่ยวในอำเภอชะอำ ไม่ต่ำกว่าหนึ่ง ล้านคนต่อปี และชาวต่างชาติหลายคนมาซื้อบ้านสำหรับพัก หรืออยู่อาศัย นอกจากนี้ยังมีโครงการพระราชดำริ พระราชประสงค์ถึง 3 โครงการ และมีสนามบินบ่อฝ้าย อำเภอหัวหิน จังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งอยู่ในพื้นที่อำเภอชะอำครึ่งหนึ่ง จึงเป็นอำเภอที่มีความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจสูงมาก ซึ่งเห็นได้จากการมีเขตเทศบาลถึง 2 แห่ง คือเทศบาลเมืองชะอำในตำบลชะอำ และเทศบาลตำบลนายางในตำบลนายาง ดอนขุนห้วย และเขาใหญ่ ซึ่งผลแห่งความเจริญเติบโตนี้ ทำให้อำเภอชะอำมีความหลากหลายในด้านเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม จึงมีปัญหามากมาย ภาระหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นจึงมีมากกว่าอำเภออื่น ๆ หลายอำเภอ

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ผู้ปกครองท้องถิ่น หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ในเขตอำเภอชะอำ จังหวัด เพชรบุรี

ความพึงพอใจของผู้ปกครองท้องถิ่น หมายถึง ภาวะทางอารมณ์ด้านบวกของผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากการได้รับปัจจัย 3 ด้าน คือ

1. เกียรติยศ หมายถึง การเคารพหรือความยกย่อง การยอมรับ ความสนใจ ความสำคัญ หรือการเห็นคุณค่าจากบุคคลอื่น ทำให้เกิดความรู้สึกมั่นใจ ภูมิใจ รู้สึกว่าตนเองมีประโยชน์ มีความจำเป็นต่อโลกนี้ (สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ, 2542, น. 97)

2. อำนาจ หมายถึง ความสามารถตามหน้าที่ของตำแหน่งผู้ปกครองท้องถิ่น ที่จะกระทำไดเห็นอกบุคคลอื่น โดยได้มาจากการยอมรับของสังคมว่าเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่งนั้น และมีกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นรองรับอย่างชอบธรรม

3. เงินตรา หมายถึง ค่าตอบแทนตามตำแหน่งของผู้ปกครองท้องถิ่นที่ได้รับในรูปของเงินเป็นรายเดือน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย และสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการ ซึ่งหมายถึง

กิจกรรมหรือบริการที่จัดขึ้น ที่ผู้ปกครองท้องที่มีสิทธิได้รับประโยชน์มากกว่าค่าตอบแทนตามปกติ รายเดือน ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้แบ่งเป็น

3.1 เงินตรามีอยู่จริง หมายถึง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ผู้ปกครองท้องที่มีสิทธิได้รับจริงตามกฎหมาย

3.2 เงินตราหากได้รับ หมายถึง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ไม่มีอยู่จริง โดยเป็นค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับมากกว่าที่มีอยู่จริง

รายได้ต่อเดือน หมายถึง รายได้ของผู้ปกครองท้องที่ที่หาได้ด้วยตนเองของแต่ละคน นอกเหนือไปจากค่าตอบแทนรายเดือนประจำตำแหน่ง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่มารวมกับค่าตอบแทนรายเดือนประจำตำแหน่ง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยแล้ว

รายได้รวมครอบครัว หมายถึง รายได้โดยรวมจากการหาได้ของสมาชิกในครอบครัวของผู้ปกครองที่แต่ละคน

ขวัญกำลังใจในการทำงาน หมายถึง ความตั้งใจทำงานในความรับผิดชอบให้บรรลุผลสำเร็จหรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ สะท้อนได้จาก

- ความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ และนอกเหนือจากหน้าที่

- ความเสียสละ ทุ่มเทเวลา สติปัญญา แรงแกาย และกำลังทรัพย์ให้กับงาน
- ความรับผิดชอบทำงานให้สำเร็จภายในเวลาที่กำหนด
- ความภาคภูมิใจ เมื่อผลงานเป็นที่ประจักษ์และได้รับการยกย่องชื่นชม

สภาพขวัญกำลังใจในการทำงาน (ศจี อนันต์นพคุณ, 2542, น. 68-70) หมายถึง องค์ประกอบแห่งพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่แสดงออกมาทางพฤติกรรมจากความพึงพอใจที่มีต่องานหรือองค์กร ซึ่งแบ่งเป็น

- สภาพขวัญต่ำ (Low Morale) มีพฤติกรรมและสภาพการทำงาน คือ บรรยากาศการทำงานในองค์กรไม่แจ่มใส การทำงานมีความผิดพลาด เชื่อถือไม่ได้ มีการลางาน ขาดงานบ่อยกว่าปกติ ปริมาณของผลงานลดลง เฉื่อยชา ไม่กระตือรือร้น

- สภาพขวัญสูง (High Morale) มีพฤติกรรมและสภาพการทำงาน คือ มีความเสียสละเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ให้ความช่วยเหลือองค์กรในขณะที่มีงานรีบด่วนหรืองานพิเศษด้วยความเต็มใจ มีความพึงพอใจในการทำงาน สนุกกับงานและมีความรับผิดชอบ มีความสามัคคีไม่แตกแยก

การเสริมสร้างขวัญกำลังใจ หมายถึง วิธีการที่สร้างทัศนคติหรือความรู้สึกที่ดีหรือด้านบวกต่องานหรือองค์กร

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อขวัญกำลังใจในการทำงาน หมายถึง สิ่งที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความรู้สึกต่องานหรือองค์กรแล้วแสดงออกมาทางพฤติกรรมทั้งทางดี หรือทางเสีย ประกอบด้วย

1. ปัจจัยส่วนบุคคล

- เพศ
- อายุ
- ระดับการศึกษา
- สถานภาพสมรส
- จำนวนผู้ที่อยู่ในการอุปการะ
- อายุงานในตำแหน่ง
- เงินเดือนในตำแหน่ง
- รายได้ทั้งหมดต่อเดือน
- รายได้รวมของครอบครัว
- ภาวะหนี้สิน

2. ปัจจัยองค์กร

- สภาพแวดล้อม (สังคม ผู้รับบริการ อุปกรณ์)
- บุคลากรอื่น ๆ ในองค์กร (ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน)
- หน่วยงาน (การบริหาร นโยบาย)

3. ปัจจัยความพึงพอใจ

- ความพึงพอใจด้านเกียรติยศ
- ความพึงพอใจด้านอำนาจ
- ความพึงพอใจทางด้านรายได้สิทธิประโยชน์