

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยในปี พ.ศ.2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540(ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสุดท้ายที่มีผลการบังคับใช้ก่อนการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข) ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 7 ให้มีการจัดตั้งท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรขึ้นเป็นเทศบาล มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เป็นนิติบุคคลมหาชน การจัดตั้งเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ระบุนชื่อและเขตของเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประเภทของเทศบาลที่แบ่งจากจำนวนประชากรความหนาแน่น โดยเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อพื้นที่และรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล , เทศบาลเมือง และ เทศบาลนคร

เทศบาลตำบล มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการบริหารจัดการภายในองค์กร จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มีผลบังคับใช้วันที่ 23 ธันวาคม 2546) (ศูนย์รวมข้อมูลของเทศบาล: ระบบออนไลน์) ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาล ให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหาร และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และจะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล ที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 ประกอบมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ระบุเทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น

สำหรับระบบราชการไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น หลักการบริหารงานทั่วไปขององค์กร ซึ่งการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์สำคัญในการดำเนินงาน หรืออีกนัยหนึ่ง การบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการพิจารณาปัจจัยในการบริหารจาก 4 ประการเป็น 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ เวลา ความตั้งใจในการทำงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8(พ.ศ.2540-2544)และฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาใหม่ โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคน ทั้งในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาและเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนามุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวม ที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ” และในการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้น ได้แบ่งทรัพยากรมนุษย์ออกเป็น 3 ระยะ คือ

1. ระยะก่อนที่บุคคลจะเข้ามาอยู่ในองค์กร
2. ระหว่างที่บุคคลปฏิบัติงานในองค์กร
3. ระยะเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากสภาพการทำงานในองค์กร

โดยระยะที่สอง ซึ่งเป็นระยะที่บุคคลปฏิบัติงานในองค์กรนั้นถือเป็นระยะที่มีความสำคัญต่อองค์กรอย่างยิ่ง เพราะเป็นช่วงเวลาที่บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่องค์กรกำหนดไว้ ซึ่งจะนำมาซึ่งความสำเร็จขององค์กรในที่สุด ทำให้ผู้บริหารไม่ควรที่จะละเลยเพิกเฉยหรือไม่ให้ความสนใจต่อปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ได้ โดยพนักงานทุกคนเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือน สวัสดิการ ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในรูปแบบที่แน่นอนเป็นประจำ แต่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติของพนักงานเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้ซึ่งปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นในการทำงานจะประกอบด้วย ค่าตอบแทน เงินเดือน สวัสดิการ การพัฒนาและความก้าวหน้า ความสำเร็จของงาน การยอมรับนับถือ ความมั่นคงในการปฏิบัติงาน ศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจในการทำงาน เป็นต้น

ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารที่จะต้องรักษาทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพให้ทำงานอยู่ในองค์กรให้นานที่สุด โดยอาศัยแรงจูงใจในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมตรงตามความต้องการของพนักงาน

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาถึงแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบล เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยในด้านต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปใช้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อสำรวจถึงปัจจัยและปัจจัยค้ำจุนในการปฏิบัติงานที่พนักงานเทศบาลตำบลในจังหวัด เชียงใหม่ ได้รับ
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลทำให้พนักงานได้รับปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุนในการปฏิบัติงาน
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค และหาแนวทางที่เหมาะสม เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมกับความเป็นจริง มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

1.3 สมมติฐานการวิจัย

1. พนักงานเทศบาลตำบลได้รับปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุนในการปฏิบัติงานในระดับมาก
2. พนักงานที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม และหน้าที่การงานแตกต่างกันจะได้รับปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุนในการทำงานแตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ พนักงานเทศบาลตำบลจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 29 แห่ง รวม 501 คน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงาน
2. สามารถนำผลการวิจัยเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ
3. สามารถใช้เป็นประโยชน์ทางวิชาการในการสร้างองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

เทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบลทุกแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 29 แห่ง
 ผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารฝ่ายการเมือง คือ นายกเทศมนตรี ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาล รวมถึงรองนายกเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
 ผู้บริหารฝ่ายราชการ คือ พนักงานเทศบาล ได้แก่ หัวหน้าฝ่าย, ผู้อำนวยการกอง, หัวหน้าสำนักปลัด, รองปลัดเทศบาล และ ปลัดเทศบาล

พนักงาน หมายถึง พนักงานเทศบาลตำบลทุกตำแหน่งในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 29 แห่ง

แรงจูงใจ หมายถึง ความพยายามที่จะชักจูงให้ผู้อื่นแสดงออกหรือปฏิบัติตามต่อสิ่งจูงใจ สิ่งจูงใจอาจมีได้ทั้งจากภายในและภายนอกตัวบุคคล นั้น ๆ

ปัจจัยจูงใจ (Motivation factors) ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ คือ

- ความสำเร็จในงานที่ทำ (Achievement)
- การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition)
- ลักษณะของงานที่ทำ (Work Itself)
- ความรับผิดชอบ (Responsibility)
- ความเจริญก้าวหน้า (Progress)
- การเจริญเติบโต (Growth)

ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene factors) ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ คือ

- นโยบายและการบริหารงานขององค์กร (Company Policy and Administration)

- เงินเดือน (Salary)
- สภาพการทำงาน (Working Conditions)
- การปกครองบังคับบัญชา (Supervision)
- ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน (Interpersonal Relation on the job)
- ความมั่นคงของงาน (Security)

ปัจจัยจำวน (Hygiene factors) สันับสนุนอื่น ๆ คือ สวัสดิการและความช่วยเหลือต่าง ๆ ได้แก่

- บำเหน็จ บำนาญ
- การประกันชีวิต และอุบัติเหตุในการปฏิบัติงาน
- การบริการด้านการรักษาพยาบาล
- เงินปันผล
- ด้านสหนาการ และการกีฬา
- ที่อยู่อาศัย
- การเดินทาง และขนส่งในการปฏิบัติงาน
- การจัดจำหน่ายอาหารที่มีคุณภาพดี และราคายุติธรรม
- การจัดสถานที่พักผ่อน และบริการห้องสมุด

พนักงานที่สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมและหน้าที่การงาน หมายถึง พนักงานที่มีรายได้โดยได้รับเงินเดือน ค่าจ้างเป็นการประจำตามตำแหน่งหน้าที่การงานที่กำหนด โดยได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการประจำ ณ สำนักงานที่ตนสังกัด