

บทที่ 1

บทนำ

ในบทนี้ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย กรอบความคิดในการวิจัย คำนิยามศัพท์เฉพาะ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการบริหารองค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพนั้นต้องอาศัยทรัพยากรพื้นฐานของการบริหาร (Administrative Resource) ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีจัดการ (Management) (สมพงศ์ เกษมสิน, 2521) ทรัพยากรทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว “คน” หรือ “มนุษย์” เป็นทรัพยากรที่สำคัญและมีค่าสูงสุด เป็นทรัพยากรที่มีความจำเป็นและมีค่ามากกว่าเงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการจัดการ เพราะความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ความร่วมมือกันปฏิบัติงานตามภารกิจของบุคลากรในองค์การ เพราะฉะนั้นการบริหารบุคลากรจะต้องพิจารณาและคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความบริสุทธิ์ยุติธรรม เพื่อให้บุคลากรในองค์การมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

ปิญโญ สาร (2516) กล่าวว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การขึ้นอยู่กับคนในองค์การนั้น ๆ ว่าจะได้รับการบำรุงขวัญกำลังใจมากน้อยเพียงใดถ้าหากคนในองค์การนั้นไม่ได้รับการเอาใจใส่ และไม่ได้รับการบำรุงขวัญกำลังใจเท่าที่ควรแล้วจะทำให้คนในองค์การนั้นขาดสมรรถภาพ ขาดกำลังใจในการปฏิบัติงาน ขาดความจงรักภักดี และขาดความรับผิดชอบ ซึ่งจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานตามภารกิจไม่บรรลุวัตถุประสงค์จึงกล่าวได้ว่าขวัญกำลังใจมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (จำนงค์ สมประสงค์, 2518)

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดขวัญกำลังใจมีหลายประการเป็นต้นว่า ลักษณะงานและสภาพการปฏิบัติงาน ความมั่นคงของอาชีพตลอดจนรายได้และสวัสดิการ ซึ่งเดิมทีลักษณะงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีปัจจัยที่เอื้ออำนวยและเกื้อกูลให้บุคลากรในสังกัด มีขวัญกำลังใจสูง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตั้งขึ้นตามที่กำหนดใน ส่วนที่ 3 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มาตรา 70(1) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยครั้งแรกจัดให้มีสภาจังหวัดตามความในพระราชบัญญัติ

จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 สภาจังหวัดในขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์การตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือ แนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัดขึ้น เพื่อให้มีกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดโดยเฉพาะ แต่ก็มิได้กำหนดบทบาทและฐานะให้ชัดเจนยังคงทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และบริหารราชการในส่วนของจังหวัดแทนคณะกรรมการจังหวัด ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัด ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลเท่าไรนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงทำให้เกิดมืองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น โดยแยกจากจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เมื่อ พ.ศ. 2498 และ ต่อมา มีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือนอกเขตการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กล่าวคือให้มีหน้าที่ในการสาธารณูปโภค การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การพาณิชย์ เป็นต้น

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลทำให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เพราะสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีพื้นที่ปกครองดูแลเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากปัญหาที่กล่าวมาแล้ว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้วิจัยในฐานะข้าราชการส่วนท้องถิ่นตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยภูมิ เห็นความสำคัญของข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญรุ่งเรืองตามนโยบายของรัฐบาล จึงได้ศึกษาสภาพขวัญกำลังใจของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อจะได้กำหนดมาตรการที่จะยกระดับขวัญกำลังใจข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขวัญกำลังใจของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเขต 6 เกี่ยวกับ

1. ระดับขวัญกำลังใจ
2. เปรียบเทียบระดับขวัญกำลังใจของข้าราชการที่ปฏิบัติราชการประจำที่ส่วนจังหวัด กับปฏิบัติราชการประจำที่ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ
3. แนวทางในการสร้างขวัญกำลังใจ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ระดับขวัญกำลังใจของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระดับต่ำ และข้าราชการที่ปฏิบัติราชการประจำที่ส่วนจังหวัด กับปฏิบัติราชการประจำที่ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาสภาพขวัญกำลังใจเป็นการวิจัยเชิงบรรยาย (Descriptive Research) เพื่อมุ่งศึกษาระดับขวัญกำลังใจของข้าราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขต 6 ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัดสกลนคร จังหวัดหนองคาย จังหวัดเลย และจังหวัดหนองบัวลำภู ทั้งที่ปฏิบัติราชการประจำที่ส่วนจังหวัด คือปฏิบัติราชการประจำที่สำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง หรือส่วนโยธา และปฏิบัติราชการประจำที่ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

1.5 กรอบความคิดในการวิจัย

ในการศึกษาสภาพขวัญกำลังใจของข้าราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขต 6 มีกรอบความคิดเกี่ยวกับตัวแปรที่จะศึกษาคือ

1) ตัวแปรอิสระ เป็นตัวแปรประเภทจำแนก (Classified Variable) จำแนกข้าราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเป็น 2 ประเภทคือ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ปฏิบัติราชการประจำที่ส่วนจังหวัด และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ปฏิบัติราชการประจำที่ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ

2) ตัวแปรตาม เป็นตัวแปรที่วัดระดับขวัญกำลังใจของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย

- (1) ศักดิ์ศรีและความมั่นคงของอาชีพ
- (2) สัมพันธภาพภายในหน่วยงาน

- (3) ลักษณะงานที่ปฏิบัติ
- (4) บรรยากาศและสภาพแวดล้อม
- (5) สวัสดิการและสิทธิประโยชน์

3) แนวทางในการสร้างขวัญกำลังใจ กรอบความคิดในการสร้างขวัญกำลังใจของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนด 2 แนวทางคือ

- (1) แนวทางในการสร้างขวัญกำลังใจ โดยผู้บังคับบัญชา
- (2) แนวทางในการสร้างขวัญกำลังใจ โดยผู้ปฏิบัติงาน

1.6 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) ขวัญกำลังใจ หมายถึง สภาพจิตใจและความรู้สึกของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีต่อหน่วยงานของตนเอง
- 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง หน่วยงาน ราชการส่วนท้องถิ่น ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
- 3) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติราชการประจำที่สำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา หรือส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขต 6 ในวันที่ 10 มิถุนายน 2539
- 4) ศักดิ์ศรีและความมั่นคงของอาชีพ หมายถึง ความรู้สึกว่าตนเองทำงานอย่างมีเกียรติ เป็นที่ยอมรับถือของสังคม มีความมั่นคงปลอดภัย และมีโอกาสที่จะเจริญก้าวหน้าตลอดจนมีความภาคภูมิใจในงานที่ปฏิบัติ
- 5) สัมพันธภาพภายในหน่วยงาน หมายถึง ความรัก ความสามัคคีของข้าราชการในหน่วยงาน ความร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงาน ตลอดจนความเสียสละและช่วยเหลือกันและกันในการปฏิบัติงาน
- 6) ลักษณะงานที่ปฏิบัติ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การมีอิสระในการแสดงความคิดเห็น การได้รับความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน
- 7) บรรยากาศและสภาพแวดล้อม หมายถึง ความเข้าใจเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ตลอดจนการมีสิ่งอำนวยความสะดวก เครื่องมือเครื่องใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ
- 8) สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ หมายถึง การได้รับผลตอบแทนในการปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากเงินเดือนหรือค่าจ้าง ได้แก่ การให้บำเหน็จตอบแทน การให้สวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล การช่วยเหลือค่าครองชีพในลักษณะอื่น ๆ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงระดับขวัญกำลังใจ ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเขต 6
- 2) ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของระดับขวัญกำลังใจ ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปฏิบัติราชการประจำที่ส่วนจังหวัด และปฏิบัติราชการประจำที่ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ
- 3) ทำให้ทราบถึงแนวทางในการสร้างขวัญกำลังใจให้กับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด