

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

เมื่อเศรษฐกิจไทยเน้นการพัฒนาประเทศอุตสาหกรรมใหม่ไม่เป็นดังที่คาดหวัง ในขณะที่สังคมในชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเสพติดซึ่งถือเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความอ่อนแอของสถาบันสังคม ได้ทวีความรุนแรงและขยายสู่ชุมชนทุกระดับ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่จะต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งการพลิกฟื้นสังคมไทยให้คืนสู่สภาพเดิม ทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคม จึงเป็นภาระหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายปกครองท้องถิ่น คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ นอกจากนั้นยังต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ตลอดจนทำความเข้าใจกับประชาชนให้หันมาช่วยรกรงสังคมตั้งแต่ระดับครอบครัว หมู่บ้าน ขึ้นมาจนกระทั่งถึงระดับชาติ

วิธีการสำคัญในฐานะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ การปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดตามอำนาจหน้าที่ของตนที่มีมาแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยยึดหน้าที่หลักทั้งในด้านของการปกครองรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก การให้บริการ ทั้งการนำนโยบายของรัฐบาลที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นไปปฏิบัติให้เกิดผล (กรมการปกครอง. 2541 : คำนำ)

และเมื่อสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้รับการยอมรับในสังคมโลก ภายใต้การนำของ นายชวัน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 23 กันยายน 2535 ถึง 19 พฤษภาคม 2538 ได้ผลักดันให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองให้ลงไปสู่ระดับพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชนให้มากยิ่งขึ้น มีแนวคิดที่จะให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในระดับตำบล เพื่อให้องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรพื้นฐานในการฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้ในเรื่องการปกครองตนเอง ดังนั้น รัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวัน หลีกภัย จึงได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 เป็นผลให้สภาพตำบลที่มีอยู่เดิมตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2515 ถูกยกเลิกไปเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 90 วัน นับจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (สุชุม ศิวะพิรุฬห์เทพ. 2541 : 2)

ผลจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าว ทำให้บทบาท ทำให้ภารกิจ อำนาจ หน้าที่ บทบาทและสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน รัฐจะต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารกิจการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ตลอดจนให้มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในการดำเนินงานในขอบเขตของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง (กรมการปกครอง. 2543 : 15) ทำให้บทบาท เดิมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านรวมทั้งประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสับสนในบทบาทของตนเอง ส่งผลให้ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ลดลง ซึ่งเป็นปัญหาต่อการติดต่อประสานงานระหว่างราษฎรในหมู่บ้านกับหน่วยงานของรัฐ และการรักษาความสงบสุขของประชาชนเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่วไปรวมถึงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของตำบล หมู่บ้านด้วย ขณะเดียวกันปรากฏว่ามีการลาออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านค่อนข้างสูงและมีแนวโน้มจะลาออกเพิ่มขึ้นทุกปีอาจเป็นผลมาจาก ระดับขวัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเสื่อมถอยลงซึ่ง นิจ ไพรสมนต์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการเพิ่มสมรรถนะในการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านโดยทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอนามน จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความรู้ ความเข้าใจ และสมรรถภาพในการปฏิบัติงานไม่ดีขึ้นภายหลัง กิจกรรมแทรกแซง ตลอดทั้งความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ไม่ดีขึ้น แต่กลับมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสรุปได้ว่าวิธีการจัดกิจกรรมแทรกแซงในการวิจัยครั้งนี้ ไม่สามารถเพิ่มสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ เนื่องจากมีตัวแปรแทรกซ้อนต่อการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หลายประการที่สำคัญ เช่น การจัดรูปแบบบริหารการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและมีการเลือกตั้งบุคคลทำหน้าที่แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติงานลดลง และขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน

จังหวัดขอนแก่นได้ประสบปัญหาเกี่ยวกับขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ จะเห็นได้จากรายงานการลาออกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปี พ.ศ. 2542, พ.ศ. 2543, พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2545 พบว่า มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านลาออก จำนวน 60 คน, 81 คน, 142 คน และ 78 คน ตามลำดับ (ที่ทำการปกครองจังหวัดขอนแก่น. 2545 : 12) ซึ่งในภาพรวมจำนวนกำนัน

ผู้ใหญ่บ้านลาออกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จากประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงทำให้ผู้วิจัย ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาเป็นเวลานาน มีความสนใจที่จะศึกษา ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อขวัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผลการศึกษาครั้งนี้จะนำมาใช้ประโยชน์ ในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลระดับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของกรมการปกครองให้เป็นไปด้วยดี ทั้งนี้เพราะถ้าหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดขวัญในการปฏิบัติ หน้าที่และไม่มี การแก้ไขแล้ว จะทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานลดลงซึ่งจะเป็น อุปสรรคในการพัฒนาประเทศในภาพรวมต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อขวัญในการปฏิบัติงาน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดขอนแก่น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดขอนแก่น
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์ต่อขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในจังหวัดขอนแก่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

### ปัญหาของการวิจัย

1. ขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดขอนแก่นอยู่ในระดับใด
2. มีปัจจัยใดบ้าง ที่มีความสัมพันธ์ต่อขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในจังหวัดขอนแก่น

### สมมติฐานการวิจัย

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานไว้ ดังนี้

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดขอนแก่น มีขวัญในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับ

ปานกลาง

2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัด

ขอนแก่น ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส จำนวนผู้อยู่ในอุปการะ ระดับการศึกษาระยะเวลา การดำรงตำแหน่งและรายได้

## ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาวิจัยในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ จังหวัดขอนแก่น

### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดขอนแก่น จำนวน 2,158 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 337 คน ซึ่งได้มาโดยการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple random sampling)

### 3. ตัวแปรที่จะศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส จำนวนสมาชิกในครอบครัวที่อยู่ภาวะ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและรายได้

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ได้แก่ ขวัญในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดขอนแก่น ในด้านนโยบายและการบริหารงาน ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ด้านสภาพการทำงาน ด้านการยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน และด้านความพึงพอใจของรายได้

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**ขวัญ** หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในจังหวัดขอนแก่น ต่อความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น ความมั่นคงในอาชีพ และความพึงพอใจในลักษณะงาน ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยวัดโดยใช้แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อวัดขวัญในการปฏิบัติงาน

**การปฏิบัติงาน** หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน** หมายถึง ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และปฏิบัติหน้าที่เป็นกำนันและ ผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดขอนแก่น

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อขวัญในการปฏิบัติงาน หมายถึง เพศ อายุ สถานภาพสมรส จำนวนผู้อยู่ในอุปการะ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

ด้านนโยบายและการบริหารงาน หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อการปฏิบัติตัวของผู้บังคับบัญชา เช่น การยกย่องชมเชย การเป็นตัวอย่างที่ดี การแสดงความยินดี และการให้กำลังใจ

ด้านความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อการที่ผู้บังคับบัญชาให้คำแนะนำ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ให้ความไว้วางใจ ซึ่งสามารถวัดเป็นคะแนนได้จากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

ด้านสภาพการทำงาน หมายถึง ในหน่วยงานมีอุปกรณ์ แบบฟอร์มรายงานต่าง ๆ ประกอบการทำงานเพียงพอและสามารถนำไปใช้ได้สะดวก

ด้านการยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อการที่ประชาชน และองค์กรอื่นๆ ให้ความยกย่องชมเชย แสดงความยินดี และการให้กำลังใจรวมทั้งให้ความไว้วางใจให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยเหลือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งสามารถวัดเป็นคะแนนได้จากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

ด้านความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน หมายถึง ความรู้สึกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อเพื่อนร่วมงานในให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ซึ่งสามารถวัดเป็นคะแนนได้จากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

ด้านความเพียงพอของรายได้ หมายถึง การมีรายได้ที่เหมาะสมกับงาน รายได้ที่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นต้องหารายได้พิเศษ รายได้เมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน มีความเหมาะสม และมีเงินเหลือเก็บ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อเสนอแนะให้ผู้บริหารในการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
2. ได้แนวทางในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการบริหารงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น