

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาชนบทเป็นนโยบายที่สำคัญยิ่งของรัฐบาล 1 ดังที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในชนบทที่ด้อยโอกาสทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นพร้อมทั้งปรับตัวให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้อย่างเหมาะสม 2 ซึ่งนโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลดังกล่าวจะบรรลุผลสำเร็จได้ดีเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทของหน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาชนบทเป็นสำคัญ

1 ประสิทธิ์ คารงชัย และคณะ, "ปัญหาและการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลในการพัฒนาชนบท," (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2528), หน้า 13.

2 ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, 2528), หน้า 1.

กรมการพัฒนาชุมชน เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาชนบทเพื่อตอบสนองต่อนโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาล ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน คือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค³ โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ที่ทำการพัฒนาชุมชนจังหวัด และที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอ⁴ และได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานที่สำคัญ คือ⁵

1. พัฒนาการจังหวัด เป็นหัวหน้าส่วนในระดับจังหวัด เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการปกครองบังคับบัญชาดูแลเจ้าหน้าที่ และการดำเนินงานพัฒนาชนบทในจังหวัด

2. พัฒนาการอำเภอ เป็นหัวหน้าส่วนในระดับอำเภอ เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการปกครองบังคับบัญชาดูแลเจ้าหน้าที่ และการดำเนินงานพัฒนาชนบทในอำเภอ

3. พัฒนาการ เป็นเจ้าหน้าที่หลักรับผิดชอบประจำตำบล เป็นผู้ร่วมงานและประสานงานระหว่างประชาชนกับนักวิชาการ และเป็นที่ปรึกษาตลอดจนร่วมทำงานพัฒนาชนบทกับประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้าน

³ "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2506," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 80 ตอนที่ 56 (1 มิถุนายน 2506): 5.

⁴ กรมการพัฒนาชุมชน, คำสั่งที่ 107/2506 เรื่อง การแบ่งงานและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของกรมการพัฒนาชุมชน พ.ศ.2506 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2506.

⁵ กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน, "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จในการปฏิบัติงานของพัฒนาการอำเภอ," สำเนาโครงการที่ 16/15/2529, หน้า 3-4.

เมื่อพิจารณาตามลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคของกรมการพัฒนาชุมชนแล้วจะเห็นว่า พัฒนาการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของพัฒนาการอำเภอและพัฒนาการอำเภอก็อยู่ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของพัฒนากรอีกเช่นกัน ตำแหน่งพัฒนาการอำเภอเป็นจุดเชื่อมต่อช่วงสำคัญที่สุดที่จะทำให้การพัฒนาชุมชนเป็นมาตรการซึ่งมีส่วนในการเสริมความมั่นคงให้กับประเทศ⁶ เพราะเป็นจุดเชื่อมโยงของการบริหารและการปฏิบัติซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงานพัฒนาชุมชนที่สำคัญ⁷ ในขณะที่เดียวกันความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงานพัฒนาชุมชนก็ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานของพัฒนากรเป็นปัจจัยสำคัญด้วย เพราะพัฒนากรมีบทบาทเป็นผู้จัดการพัฒนาโดยมีกฎหมายหรือระเบียบรองรับให้เป็นที่ปรึกษากรมการสภาตำบลและเลขานุการคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนทางวิชาการให้สภาตำบลจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับตำบลที่มีประสิทธิภาพ⁸

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติงานของพัฒนากรนั้น ก็ต้องเผชิญกับปัญหา

⁶ สุนัย ทองนพ, "บทบาทและความรับผิดชอบของพัฒนาการอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชา," (คำบรรยายในเอกสารการสัมมนาพัฒนาการอำเภอแต่งตั้งใหม่ ณ ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม, 2526), หน้า 27.

⁷ สุนัย ทองนพ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

⁸ กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานเรื่องระบบข้อมูล การวางแผน การดำเนินการและติดตามผลโครงการพัฒนาชนบท สำหรับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดเพิ่มเสริมกิจ, 2531), หน้า 5.

และข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย ก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานตาม มา ประเด็นปัญหาหนึ่งซึ่ง สัจญา สัจญาวิวัฒน์⁹ ได้กล่าวไว้ คือ ปัญหาของ พัฒนาการที่สืบเนื่องมาจากการผลักดันของตัวพัฒนากรเอง เพื่อน บุตร ภรรยา/สามี ญาติ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานพัฒนาชนบท ความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานเป็นปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากความไม่พึงพอใจนั้นมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่าง ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ก็จะทำให้บรรยากาศของความเชื่อถือและไว้วางใจกันลดน้อยลง และยิ่งกว่านั้นอาจจะมีการต่อสู้กันโดยขาดเหตุผลและขาดหลักการได้

จะเห็นว่า ตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงานพัฒนาชนบทในลุ่มภูมิภาคของกรมการพัฒนาชุมชนที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ หน่วยงานที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอซึ่งมีพัฒนากรอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา ทำหน้าที่บริหารงาน และมีพัฒนากรเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ทำหน้าที่ปฏิบัติงานตามคำสั่งนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารงานของหน่วยงานนั้น จำเป็นต้องอาศัยระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication System) เพราะการติดต่อสื่อสาร จะเป็นสื่อหน้าความต้องการ ความคิด ความรู้สึกไปสู่ความเข้าใจในเป้าหมายระหว่างบุคคลต่อบุคคล กลุ่มต่อกลุ่ม หรือระหว่างองค์การเข้าด้วยกัน เพื่อให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างสอดคล้องหรือตรงกับวัตถุประสงค์ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ลำดับขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานจะต้องมีความเกี่ยวพันกับการติดต่อสื่อสารด้วยเสมอ การติดต่อ

⁹ สัจญา สัจญาวิวัฒน์, "หลักการมองปัญหาในการพัฒนาชนบท," ใน สรุปผลการสัมมนาประสบการณ์การพัฒนาชนบท โดย สถาบันวิจัยสังคม คณะเศรษฐศาสตร์และภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522, หน้า 5-11.

สื่อสารจึงนับเป็นศิลปะสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหาร 10

ผู้บริหารที่ดีควรให้ความสนใจกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากความพอใจในการทำงาน นับว่าเป็นรางวัลที่ดีอย่างยิ่งสำหรับบุคคลในการทำงาน ทั้งยังเป็นองค์ประกอบในการวิเคราะห์และปรับปรุงหน่วยงานให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติงานจะมีระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานสูง ก็เนื่องมาจากมีระบบการสื่อสารที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากมีการใช้การสื่อสารสองทาง ซึ่งคำนึงถึงปฏิกิริยาตอบสนอง (feedback) ที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เช่น เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่ง ได้ซักถามข้อสงสัยเกี่ยวกับคำสั่งนั้น และตอบคำถามซึ่งกันและกัน เป็นการทำความเข้าใจร่วมกันในคำสั่งนั้นเสียก่อนเป็นเบื้องต้น และใช้การสื่อสารแบบไม่เป็นทางการซึ่งเป็นการสื่อสารที่เกิดจากความรู้จักชอบพอกันเคยกันเป็นการส่วนตัว เพื่อสร้างความรู้สึที่ดีต่อกันแล้ว เชื่อว่าสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคลต่าง ๆ ในหน่วยงาน ย่อมอยู่ในสภาพที่ดี ทำให้บรรยากาศในการทำงานมีสภาพคล่องตัว สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการเสริมสร้างขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติงานความพึงพอใจในงานเป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้นำทุกระดับพึงสร้างและปลูกฝังให้มีในหน่วยงานของตน ทั้งนี้เพราะ ขวัญ และความพอใจในการทำงานเป็นกุญแจหรือหัวใจของการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ 11

ดังนั้น เมื่อตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงานพัฒนาชนบทในส่วนบุคคลของกรมการพัฒนาชุมชนที่สำคัญ คือ หน่วยงาน ที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอซึ่งมีพัฒนาการอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา มีพัฒนากรเป็นผู้ปฏิบัติ

10 อรุณ รักธรรม, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ การบริหารองค์การ (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 85.

11 อรุณ รักธรรม, หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 212.

งาน และถือว่า การสื่อสารมีบทบาทสำคัญในการหล่อหลอมให้ผู้ปฏิบัติงานมีความคิดสอดคล้อง เข้าใจกัน ด้วยเหตุนี้ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะทำการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการสื่อสาร สถานภาพสังคม กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพัฒนากร เพื่อที่จะหาแนวทางในการปรับปรุง ระบบการสื่อสาร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพัฒนากร ซึ่งทำหน้าที่พัฒนาชนบทต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการสื่อสารในองค์การ (หน่วยงาน) สถานภาพสังคมและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพัฒนากร
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง รูปแบบการสื่อสารในองค์การ (หน่วยงาน) สถานภาพสังคม กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพัฒนากร

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะพัฒนากรผู้ปฏิบัติงาน ณ ที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอในเขตจังหวัดนครราชสีมา รวมทั้งสิ้น 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษา ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพัฒนากร โดยพิจารณาถึงปัจจัย รูปแบบการสื่อสาร เป็นตัวแปรต้น ที่สำคัญ และ ปัจจัยสถานภาพของพัฒนากร เข้ามาร่วมพิจารณาประกอบด้วยเท่านั้น

2. การวิจัยครั้งนี้ศึกษาเฉพาะพัฒนากรในเขตจังหวัดนครราชสีมา เท่านั้น เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณของผู้วิจัย ทำให้ผลการวิจัยจำกัดเฉพาะกลุ่มประชากรที่ทำการวิจัยครั้งนี้เท่านั้น ไม่สามารถนำไปสรุปหรืออนุมาน (Generalization) ได้ว่าเป็นลักษณะที่ปรากฏในหน่วยงานที่ทำการพัฒนาชุมชนทั่วประเทศไทย แต่อาจอนุมานผลการวิจัยครั้งนี้ไปใช้ประโยชน์หรือพิจารณาว่าเป็นแนวโน้มสำหรับหน่วยงานที่มีลักษณะและสถานภาพใกล้เคียงกัน

สมมติฐานของการวิจัย

1. รูปแบบการสื่อสารมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพัฒนากร
2. รูปแบบการสื่อสาร และความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพัฒนากร มีความแตกต่างกันตามปัจจัยสถานภาพสังคม

นิยามศัพท์

ผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน, เจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน และนักพัฒนาชุมชน ที่รวมเรียกว่า "พัฒนากร" ซึ่งเป็นข้าราชการของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยส่ง ไปปฏิบัติงาน ณ ที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอและตำบล หมู่บ้านในเขตจังหวัดนครราชสีมา โดยเฉพาะ พัฒนาการที่ทำงานในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาจริง ๆ

ผู้บังคับบัญชา หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งด้านการบริหาร มีหน้าที่ควบคุมดูแลและออกคำสั่ง เพื่อให้งานบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ในที่นี้ได้แก่ พัฒนาการอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวง

มหาดไทย และกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ส่ง ไปปฏิบัติงาน ณ
 ที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอ ในเขตจังหวัดนครราชสีมา

รูปแบบ หมายถึง พฤติกรรม การประพฤติปฏิบัติที่กระทำซ้ำ ๆ จน
 เกิดเป็นลักษณะที่ชัดเจนแน่นอน มีแนวโน้มที่สามารถทำนายได้

การสื่อสาร หมายถึง กระบวนการที่ความคิดหรือข่าวสารถูกส่ง
 จากแหล่งสารไปยังผู้รับสาร ด้วยเจตนาที่จะ เปลี่ยนพฤติกรรมบางประการ ของ
 ผู้รับสาร ในที่นี้ครอบคลุมถึงการสื่อสารสองทาง และการสื่อสารแบบไม่เป็น
 ทางการ

การสื่อสารสองทาง หมายถึง การสื่อสารที่ทั้งผู้ส่งสาร และผู้รับ
 สาร ต่างก็คำนึงถึงปฏิกิริยาโต้ตอบระหว่างกันในหน่วยงาน ได้แก่ การรับทราบ
 นโยบายของหน่วยงาน การได้รับข้อมูลในการปฏิบัติงาน การรับฟังความคิด
 เห็นในการปฏิบัติงาน ความเข้าใจระหว่างกันและความร่วมมือในการให้
 ข่าวสาร

การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ หมายถึง การสื่อสารระหว่างผู้
 ที่มีความรู้จักคุ้นเคย สนับสนุนกันเป็นส่วนตัวระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติ
 งาน และผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง

ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้สึกชอบที่พัฒนากร
 มีต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่อันเกี่ยวเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ คือ ความพอใจ
 ในงาน/หน่วยงาน ความสำเร็จในการปฏิบัติงาน การได้รับการยอมรับนับถือ
 ลักษณะของงาน ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ความก้าวหน้าในการปฏิบัติ
 งาน เงินเดือน/รายรับ และสภาพการทำงาน

ความพอใจในงาน/หน่วยงาน หมายถึง ความรู้สึกที่ดีต่องานและ
 หน่วยงานในปัจจุบัน

ความสำเร็จในการปฏิบัติงาน หมายถึง งานที่พัฒนากรแต่ละคนได้ปฏิบัติและบรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ตามแผนที่กำหนดไว้ หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

การได้รับการยอมรับนับถือ หมายถึง การได้รับการยกย่อง ยอมรับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในกิจการหรือหน้าที่ที่รับผิดชอบ จากผู้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน

ความพอใจในลักษณะของงาน หมายถึง ความชอบในคุณลักษณะของงานที่พัฒนากรปฏิบัติอยู่ตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน หมายถึง งานหรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ หรือพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไป

ความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน หมายถึง การที่มีโอกาสเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งหน้าที่การงานดีขึ้น ปรับวุฒิรับเงินเดือนสูงขึ้น รวมทั้งการศึกษาคูงาน ฝึกอบรมเพิ่มเติม

เงินเดือน/รายรับ หมายถึง รายได้ที่พัฒนากรได้รับต่อเดือน เช่น เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง อื่น ๆ

สภาพการทำงาน หมายถึง สภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงาน ปริมาณงานและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในการทำงานต่าง ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการวิจัยจะนำมาซึ่งความรู้ระหว่างทฤษฎีการสื่อสาร และทฤษฎีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน
2. ผลการวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการสื่อสารเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพัฒนากร