

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542) ที่มีแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งได้ยอมรับกันอยู่ทั่วไปว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่นำอำนาจทางการเมืองการปกครองการบริหารจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น

ตามลักษณะการทำงานของเทศบาลแบ่งตามความรับผิดชอบในการทำงานเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ฝ่ายผู้บริหารและ ส่วนที่ 2 ฝ่ายผู้ปฏิบัติการ

ส่วนที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร คือ คณะเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าผู้บริหาร

ส่วนที่ 2 ฝ่ายผู้ปฏิบัติการ คือ พนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นพนักงานประจำ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา รับผิดชอบงานประจำทั่วไปของเทศบาลตั้งแต่การบรรจุจนถึงการบริหารงานบุคคลอื่นๆให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาพนักงานเทศบาล

ในส่วนการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลนั้น จากการสัมภาษณ์คุณวินิต กองบุญเทียม นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลสันกำแพง ในวันที่ 1 เมษายน 2544 พบว่า ทางผู้บริหารเทศบาลมีการเปิดโอกาสแก่พนักงานเทศบาลในการมีส่วนร่วมในการทำงานสูง โดยมีการรายงานผลการทำงานและประเมินผลในทุกเดือน ตลอดจนการนำเสนอความเห็นของพนักงานเทศบาลแก่ผู้บริหาร ในด้านการสนับสนุนและจูงใจในการทำงานแก่พนักงานเทศบาล นายกเทศมนตรีได้กล่าวว่ามีการจ่ายค่าล่วงเวลาในการทำงาน การจัดทำประวัติการทำงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบปลายปี การให้รางวัลและความหวังในหน้าที่การงานภายภาคหน้าและสนับสนุนการศึกษาต่ออีกด้วย ในด้านการตัดสินใจนั้นจะมีการกำหนดขอบเขตในการตัดสินใจในแต่ละระดับการบริหาร ส่วนการตัดสินใจที่สำคัญ เช่น ในด้านการเงิน และการติดต่อกับส่วนราชการที่สำคัญนายกเทศมนตรีจะทำการตัดสินใจเองโดยมีการระดมความคิดจากเทศมนตรีและที่ปรึกษา การสั่งการนั้นจะมีการสั่ง

การแบบลายลักษณ์อักษรเกือบทั้งหมด โดยการสั่งการนั้นจะเป็นการสั่งการโดยตรงกับผู้เกี่ยวข้อง และตามลำดับตำแหน่งความรับผิดชอบ

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์คุณมุล ปัญญาแก้ว เทศมนตรีสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลสันกำแพง ในวันที่ 1 เมษายน 2544 พบว่าลักษณะการตัดสินใจของผู้นำสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือการตัดสินใจด้วยตนเองและ การตัดสินใจโดยการปรึกษาหารือ ซึ่งการตัดสินใจที่เป็นงานไม่สำคัญและด่วนนั้น สามารถตัดสินใจโดยใช้ดุลยพินิจของตนเอง ส่วนงานที่มีผลกระทบกับฝ่ายอื่นและมีความสำคัญจะมีการประชุมปรึกษาหารือกันก่อนทำการตัดสินใจ การมอบหมายงานแก่พนักงานเทศบาลนั้น เทศมนตรีให้ความเห็นว่าจะให้ความสำคัญกับบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและการศึกษาที่ตรงกับลักษณะงานก่อน ต่อจากนั้นพิจารณาถึงความรับผิดชอบและความตั้งใจในการทำงานตลอดจนความประพฤติตามลำดับ

จากที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากการบริหารจัดการเทศบาลที่จะต้องมีภาวะผู้นำที่เหมาะสมแล้ว การอยู่ร่วมกันของคณะผู้บริหารและพนักงานเทศบาล แต่ละคนต้องมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสังคมและสิ่งแวดล้อมของหน่วยงาน ผู้ร่วมงานจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับผู้บริหารเทศบาล ขณะเดียวกันผู้บริหารเทศบาลจำเป็นต้องศึกษาและเข้าใจผู้ร่วมงาน ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งในการทำงานให้น้อยลง

กล่าวได้ว่าภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาลมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการบริหารการพัฒนา และการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในและภายนอกเทศบาล ดังนั้น คณะผู้บริหารเทศบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ภาวะผู้นำในการบริหารให้เหมาะสมกับลักษณะของเทศบาลและปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาล สำหรับกิจกรรมต่างๆ ข้างต้นจะสามารถตอบสนองหรือแก้ไขได้หรือไม่ั้น ผู้บริหารเทศบาลจะต้องใช้ความเป็นผู้นำที่ดีในการจูงใจเพื่อระดมพลังความสามารถและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อีกทั้งสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อเนื้อให้แก่พนักงานเทศบาล จึงจะสามารถค้นหหนทางแก้ไข และจัดปัญหาของเทศบาลให้หมดไป

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาเทศบาลตำบลเพราะว่า

1. ในระดับการปกครองท้องถิ่นตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เทศบาลตำบลเป็นองค์กรท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบที่สุด มีความเป็นอิสระมากที่สุด และมีความใกล้ชิดประชาชนที่สุด
2. ในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนั้น เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลที่ใหม่และที่เล็กที่สุด ในแง่ของโครงสร้างองค์กร และบทบาทหน้าที่ โดยการยกระดับจากสุขาภิบาล ในปี พ.ศ

3. การกระจายอำนาจนั้น มีข้อได้เปรียบกันระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการให้ท้องถิ่นได้มีโอภาสบริหารบ้านเมือง คือความไม่พร้อมของประชาชนที่เป็นชุมชนขนาดเล็กและคณะผู้บริหารที่ได้รับเลือกจากประชาชนให้เข้ามาบริหารเทศบาลตำบล
4. เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลขนาดเล็ก แต่ต้องทำหน้าที่การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเหมือนกับเทศบาลขนาดใหญ่ ทำให้มีปัญหาด้านงบประมาณและบุคลากร จึงเกิดข้อจำกัดในการพัฒนาเทศบาล
5. การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นโครงสร้างที่สำคัญยังมีอยู่มาก เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง แต่การเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบลทุกแห่งในปัจจุบันไม่สามารถเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. การบริหารเทศบาลเป็นสิ่งที่สำคัญมากโดยเฉพาะการบริหารบุคลากรในองค์กร เทศบาลตำบลเป็นองค์กรที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร โดยทั่วไปพบว่ามีความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลระหว่างคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นเสมือนข้าราชการการเมือง กับพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นข้าราชการประจำ เกิดขึ้นเสมอๆ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคลทั้งสองมีแนวโน้มที่ต่ำลงซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลโดยรวมและเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะ

นอกจากนี้เทศบาลตำบลซึ่งเป็นเทศบาลที่พัฒนามาจากสุขาภิบาลนั้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 2 ด้านได้แก่

1. ด้านโครงสร้างองค์กร คือ เปลี่ยนจากคณะกรรมการสุขาภิบาลเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วผู้บริหารคือคณะเทศมนตรี
2. ด้านอำนาจหน้าที่การบริหาร กล่าวคือ คณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ทั้งงานบริหารและนิติบัญญัติ แต่เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วคณะเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

ลักษณะที่แตกต่างของโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ภาวะผู้นำของผู้บริหารมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะศึกษาว่า รูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาลตำบลควรเป็นอย่างไรที่ทำให้การทำงานของเทศบาลตำบลประสบความสำเร็จ ซึ่งนำไปสู่รายละเอียดที่ว่า ผู้บริหารทำอะไร? ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จทำอะไร? และผู้บริหารที่มีประสิทธิผลทำอะไร?

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของเทศบาลตำบลใน จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่สัมพันธ์กับการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล
3. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหารทั้งในด้านที่เน้นผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางและในด้านที่เน้นผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางกับปัจจัยที่สัมพันธ์กับการปฏิบัติงาน
4. เพื่อหารูปแบบภาวะผู้นำที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลตำบลในอนาคต

สมมติฐานในการวิจัย

1. พนักงานเทศบาลมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันในเรื่องรูปแบบของภาวะผู้นำทั้งในด้านที่เน้นผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางและในด้านที่เน้นผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง
2. ไม่มีความแตกต่างระหว่างความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลในเรื่องของปัจจัยที่สัมพันธ์กับการปฏิบัติงาน
3. ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำทั้งในด้านที่เน้นผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางและในด้านที่เน้นผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางกับปัจจัยที่สัมพันธ์กับการปฏิบัติงาน

ประโยชน์ที่จะได้รับจากวิจัย

1. เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนและเป็นแนวทางในการบริหารจัดการของผู้บริหารเทศบาลในอนาคต
2. เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารเทศบาลต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้จำกัดขอบเขตเฉพาะพนักงานเทศบาลในเทศบาลตำบลของจังหวัดเชียงใหม่

นิยามศัพท์

ภาวะผู้นำที่เน้นผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง หมายถึง การกระทำและทำที่ที่ผู้บริหารเทศบาลที่แสดงออกถึงความสามารถหรืออิทธิพล ูงใจให้กระทำตามความคิดเห็นหรือความต้องการ หรือการตัดสินใจของตนสูง การบริหารเน้นการออกคำสั่งและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดำเนินงานสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์

ภาวะผู้นำที่เน้นผู้ได้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง หมายถึง การกระทำและท่าทีที่ผู้บริหารเทศบาลที่แสดงออกถึงความสามารถหรืออิทธิพล ให้กระทำตามความคิดเห็นหรือความต้องการ หรือการตัดสินใจของตนต่ำ แต่จะสนใจในด้านผลตอบแทนและความสัมพันธ์อันดีกับผู้ได้บังคับบัญชา การบริหารเน้นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้ดำเนินงานสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์

ผู้บริหารเทศบาล หมายถึง คณะเทศมนตรี ผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้เป็นไปตามนโยบายและงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล

พนักงานเทศบาล หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในเทศบาลแต่ละแห่งโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งอยู่ในเทศบาลนั้นๆ พนักงานเทศบาลตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุด ได้แก่ ปลัดเทศบาล และมีตำแหน่งอื่นๆ ลดหลั่นลงไปจนถึงระดับตำแหน่งต่ำสุด

ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการปฏิบัติงาน หมายถึง สิ่งกระตุ้นหรือสิ่งเร้าที่มีผลมาจากสิ่งแวดล้อมหรือความต้องการของผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยจะมีผลกระทบต่อเนื่องกับการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน