

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) คือ รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราชากรประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร จัดการ บริการสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มี 5 รูปแบบ คือ 1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2) เทศบาล ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล 3) องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) 4) กรุงเทพมหานคร และ 5) เมืองพัทยา

ในจังหวัดชุมพร มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 79 แห่ง ประกอบด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 25 แห่ง และองค์กรบริหารส่วนตำบล 53 แห่ง โครงสร้างการบริหารประกอบไปด้วยผู้บริหาร ได้แก่ นายกอง้องการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกอง้องการบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และฝ่ายประจำ ประกอบด้วย พนักงานส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานองค์กรบริหารส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้างสำหรับพนักงานนั้น หมายถึง ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล และปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำ พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันนี้ แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2550 : 221)

1. กลุ่มนักบริหาร ได้แก่ ปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล ปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง และหัวหน้าส่วนต่างๆ
2. กลุ่มนักวิชาการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน นิติกร นักพัฒนาชุมชน นักวิชาการศึกษา และนักวิชาการสุขาภิบาล เป็นต้น
3. กลุ่มปฏิบัติการ ได้แก่ เจ้าหน้าที่/เจ้าพนักงานธุรการ เจ้าหน้าที่/เจ้าพนักงานพัสดุ เจ้าหน้าที่/เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ และช่างโยธา เป็นต้น

พระราชบัญญัติที่กำหนดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ไม่ได้มีการจำเพาะเจาะจงด้านคุณสมบัติมากนัก ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมี

บุคลิกลักษณะ ความถนัด และความรู้ความสามารถที่หลากหลาย ผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งและทำหน้าที่ ได้อย่างดีและประสบความสำเร็จนั้น อาจไม่ใช่ผู้ที่มีระดับการศึกษาสูง มีความรู้ในด้านการบริหาร หรือ มีความสามารถในการประกอบอาชีพที่สอดคล้องเชื่อมเสมอไป ตรงกันข้าม บางรายไม่ได้จบการศึกษาใน ระดับปริญญาตรี แต่สามารถบริหารงาน ได้อย่างดี ประสานความร่วมมือให้เกิดขึ้นในชุมชน และ พัฒนาท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดีก็มีไม่น้อย อีกทั้งการเป็นผู้นำสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องฝ่าฟัน อุปสรรคมากมายทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเอาชนะคู่แข่ง การเอาชนะใจ ประชาชน การบริหารงานและร่วมงานกับผู้ได้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการและลูกจ้าง และการเข้าถึง ประชาชนในท้องถิ่น จึงเกิดคำถามขึ้นว่า ผู้นำแบบใดที่เหมาะสมกับการบริหารองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร เพื่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งการบริหารงานและการพัฒนาท้องถิ่น นั้นจะมีพนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกำลังสำคัญในการดำเนินงานตามภารกิจของ หน่วยงานและนโยบายของผู้บริหารในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยที่จะทำให้บุคลากรกลุ่มนี้ปฏิบัติ หน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก็คือ “แรงจูงใจในการทำงาน” เพราะแรงจูงใจเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการกระทำของมนุษย์ บุคคลที่มีแรงจูงใจสูงย่อมจะทำให้ขยัน กระตือรือร้น และมีความพยายาม ไม่ท้อถอย และมักคิดหาวิธีการปรับปรุงพัฒนางานให้ดีขึ้นอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติหน้าที่ในระบบราชการที่เต็มไปด้วยระเบียบ กฎหมาย และการทำงานกับท้องถิ่นที่ต้อง ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้ประชาชนอยู่ตลอดเวลา ผู้นำจึงมีส่วนสำคัญเป็น อย่างมาก ในการสร้างและกระตุ้นแรงจูงใจของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการนำของ ผู้บริหารที่ส่งผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดชุมพร ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในจังหวัดชุมพร ในด้านการส่งเสริมผู้ที่เหมาะสมให้มาเป็น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแรงบันดาลใจและเป็นข้อมูลให้แก่ผู้ที่มีความสนใจในงาน บริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในจังหวัดชุมพร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการนำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
2. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบระดับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการนำของผู้บริหารกับแรงจูงใจในการ ปฏิบัติงานของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร

สมมติฐานการวิจัย

1. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร มีระดับรูปแบบการนำอยู่ในระดับปานกลาง
2. พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ที่มีสถานภาพส่วนบุคคลต่างกัน มีระดับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน
3. รูปแบบการนำของผู้บริหารมีความสัมพันธ์ทางบวกในทิศทางเดียวกันกับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาระดับแรงจูงใจของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทฤษฎีแรงจูงใจของแมคเคลแลนด์ (McClelland) ที่เกิดจากรูปแบบการนำของผู้บริหาร

ศึกษารูปแบบการนำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบตามทฤษฎีของเคิร์ต เลวิน (Kert Lewin)

ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทตำแหน่ง เพศ อายุ การศึกษา และระยะเวลาที่รับราชการ และรูปแบบการนำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่ แบบอัตตาธิปไตย แบบประชาธิปไตย และแบบเสรีนิยม

ตัวแปรตาม คือ แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ แรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์ และแรงจูงใจใฝ่อำนาจ

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ได้แก่ พนักงานส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล จำนวน 1,296 คน

กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดชุมพร ได้แก่ พนักงานส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล ในจังหวัดชุมพร จำนวน 306 คน

ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดชุมพร จำนวน 43 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตด้านระยะเวลา

ศึกษาระหว่างเดือนธันวาคม 2553 ถึง เดือนเมษายน 2554

ค่านิยมศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ทุกแห่งในจังหวัดชุมพร

ผู้บริหาร หมายถึง นายกอง้องการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกอง้องการบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดชุมพร

พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พนักงานส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบล

แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ หมายถึง ความพยายามและความมุ่งมั่นในการทำงานให้สำเร็จ ต้องการควบคุมการทำงานด้วยตนเอง ริเริ่มและปรับปรุงพัฒนางานอยู่เสมอ ต้องการประสบความสำเร็จจากสิ่งที่ยาก มีพฤติกรรมที่ท้าทายความสามารถ มีการตั้งเป้าหมายปานกลางที่สามารถบรรลุได้ มีการวางแผน กำหนดเป้าหมาย และควบคุมการทำงานด้วยตนเอง มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติ ต้องการข้อมูลย้อนกลับจากสิ่งที่ได้ปฏิบัติ ชอบทำงานคนเดียวหรือร่วมงานกับบุคคลที่มีความสามารถ

แรงจูงใจใฝ่สัมพันธ หมายถึง ความต้องการได้รับการยอมรับจากผู้อื่น พยายามทำตนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้อื่น ให้ความร่วมมือและหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง กลัวการถูกปฏิเสธและการถูกตีค่าจากสังคม พยายามรักษาสัมพันธภาพส่วนบุคคล แสวงหาการมีส่วนร่วมในกลุ่มหรือองค์กร ให้ความสำคัญกับความรู้สึกของผู้อื่นอย่างจริงจัง

แรงจูงใจใฝ่อำนาจ หมายถึง ความปรารถนาที่จะมีอำนาจเหนือผู้อื่น ต้องการชักชวนให้ผู้อื่นคล้อยตาม หรือโน้มน้าวให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่ตนต้องการหรือไม่ทำในสิ่งที่ตนต้องการ จะเสาะแสวงหาความเป็นผู้นำ ความมีอิทธิพลและทำชื่อเสียงให้กับตนเอง มุ่งควบคุมทรัพยากรที่จำเป็น ชอบ

การแข่งขันที่เปิดโอกาสให้ตนครอบงำได้ เชื่อในระบบอำนาจ ไม่มีความลำเอียง และพร้อมจะสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อส่วนรวม

รูปแบบการนำแบบอัตตาธิปไตย หมายถึง การนำของผู้บริหารที่นิยมการใช้อำนาจผูกขาดการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการตามอารมณ์ มุ่งประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ไม่นิยมการใช้เหตุผลในการดำเนินงาน ใช้ระบบรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ ชื่นชอบให้คนแสดงความจงรักภักดีต่อตนเอง

รูปแบบการนำแบบประชาธิปไตย หมายถึง การนำของผู้บริหารที่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง เป็นทั้งผู้นำและผู้ให้คำแนะนำ มีความไว้วางใจในการปฏิบัติงาน ให้ผู้ร่วมงานมีเสรีภาพในการทำงาน เคารพในเหตุผล และส่งเสริมให้มีการแบ่งงานกันทำ มีบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตย

รูปแบบการนำแบบเสรีนิยม หมายถึง การนำของผู้บริหารที่ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระเสรีในการปฏิบัติงาน การตัดสินใจเป็นของสมาชิก ผู้นำจะดำเนินการใดๆ ต่อเมื่อสมาชิกร้องขอ ไม่สร้างกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน หลีกเลี่ยงการโต้แย้งใดๆ กับสมาชิก ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการทำงานที่แน่นอน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

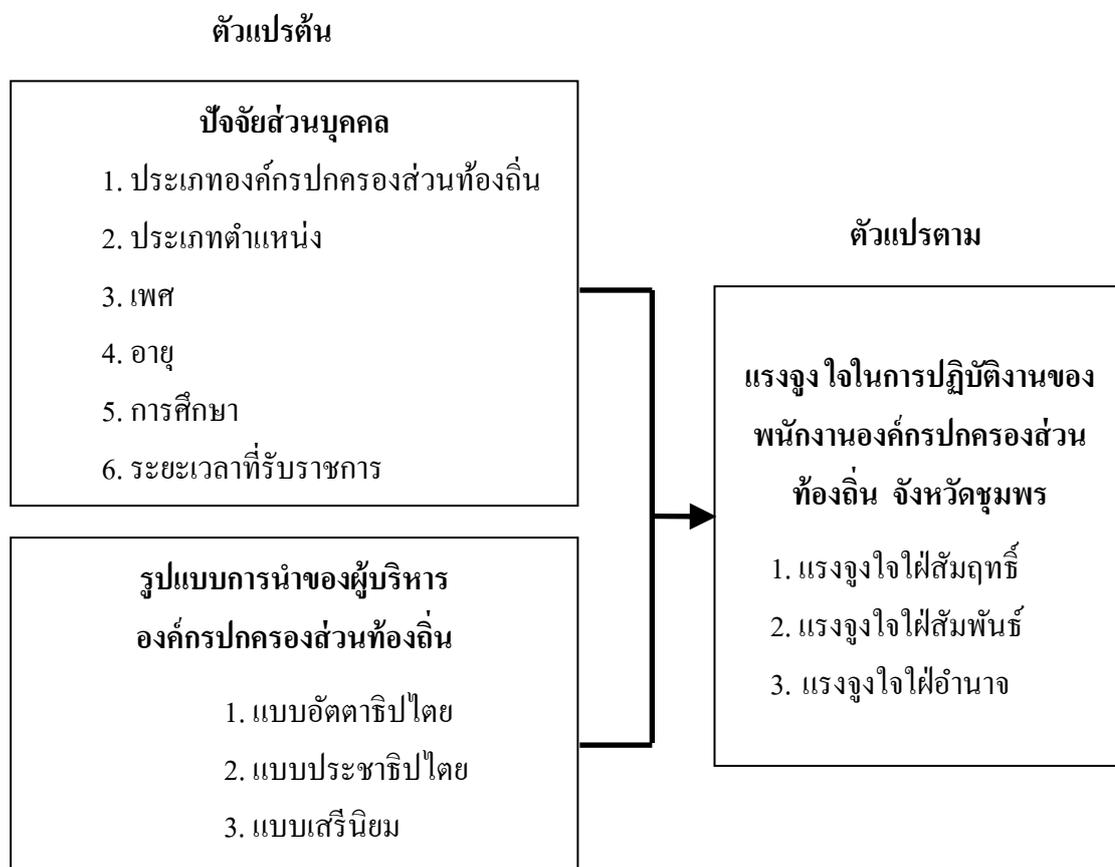
จากการศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบผู้นำและแรงจูงใจในการทำงาน ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. **การศึกษารูปแบบการนำ** ใช้ทฤษฎีของ เคิร์ต เลวิน (Kert Lewin) ซึ่งแบ่งรูปแบบการนำของผู้บริหารตามลักษณะการใช้อำนาจ ได้แก่ รูปแบบการนำแบบอัตตาธิปไตย (Autocratic Leading Style) รูปแบบการนำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leading Style) และรูปแบบการนำแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire Leading Style)

2. **การศึกษาแรงจูงใจ** ตามทฤษฎีของแมคเคลแลนด์ (McClelland) ซึ่งแบ่งแรงจูงใจเป็น 3 แบบ ได้แก่ แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Achievement Motive) แรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์ (Affiliation Motive) และแรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Power Motive)

การวิจัยในครั้งนี้ ศึกษาจากพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร เกี่ยวกับรูปแบบการนำของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแสดงภาพกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ประโยชน์ของการวิจัย

1. ได้ทราบถึงรูปแบบการนำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
2. ได้ทราบถึงระดับแรงจูงใจด้านความต้องการความสำเร็จ ความต้องการความสัมพันธ์ และความต้องการอำนาจของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
3. ได้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการนำของผู้บริหารและแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร
4. เป็นข้อมูลและแนวทางในการพิจารณาและตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือลงสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนในจังหวัดชุมพร