

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไปของประเทศต่างๆ ในปัจจุบันมีใช้กันอยู่ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งเป็นหลักที่ใช้ในการจัดระเบียบในการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ในส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักที่ใช้ในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยจะใช้เฉพาะที่มีความจำเป็น จะต้องมีการแบ่งหรือมอบอำนาจในการบริหารราชการบางอย่าง จากส่วนกลางไปให้หน่วยราชการหรือตัวแทนของส่วนกลางที่มีอยู่ในส่วนภูมิภาค และหลักการกระจายอำนาจ (Deconcentration) เป็นหลักที่ใช้ในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการโอนอำนาจในการบริหารไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการโดยตนเอง มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการที่มีอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือ ไม่ต้องอยู่ภายใต้ควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค เพียงแต่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะคอยกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย ระเบียบ ของส่วนกลางเท่านั้น การจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ เป็นการลดอำนาจของส่วนกลาง หรือเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น สำหรับกิจการบางอย่างที่กระจายหรือโอนอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการเอง มิใช่เป็นการแบ่งหรือมอบอำนาจ เหมือนหลักการแบ่งอำนาจในการบริหารให้หน่วยราชการในส่วนภูมิภาค (อุทัย หิรัญโต. 2553 : 31)

กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจในการบริหาร เป็นหลักการจัดระเบียบ การบริหารที่มีประโยชน์หลายประการ เช่น เป็นหลักที่ทำให้มีความคล่องตัวในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นปัญหาเฉพาะของท้องถิ่น และไม่สลับซับซ้อนมากนัก เป็นหลักที่ช่วยแบ่งเบาภาระบางอย่างของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นหลักที่จะเกื้อหนุนส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญที่สุดอีกทางหนึ่ง (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 29)

กรณีของประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้มีการกระจายอำนาจมาตามลำดับ การตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

พ.ศ. 2498 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนเพื่อให้การบริหารท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละแห่งได้อย่างจริงจัง การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล ตามที่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ 6 ประการ ตามมาตรา 48 เดรส ได้แก่ 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติงบประมาณ และนโยบาย แผนพัฒนาเทศบาล และข้อบังคับของทางราชการ 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น และตามมาตรา 48 สัตตะ ให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล (ราชกิจจานุเบกษา. 2552 : 1-15)

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารการปกครอง แยกออกจากกระเบื้องการบริหารราชการส่วนกลาง เทศบาลเป็นหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินการปกครองด้วยตนเอง กรอบการทำงานของเทศบาล มีลักษณะเหมือนกับรูปแบบการทำงานระบบรัฐสภา โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่ายได้แก่ 1) ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี ให้การปฏิบัติงานของเทศบาลมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง 2) ฝ่ายบริหารนำโดยนายกเทศมนตรี ผู้มีหน้าที่ในการบริหารกิจการต่างๆ ของเทศบาล จะต้องดำเนินการผ่านพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่เป็นจักรกลที่จะขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ ของเทศบาล ให้สำเร็จลุล่วงตามยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของเทศบาล โดยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เป็นตัวกำหนด และยิ่งกว่านั้นพนักงานเทศบาลยังเป็นที่ปรึกษา หรือ”ที่เลี้ยง” ให้กับนายกเทศมนตรี รวมถึงข้าราชการทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาส่วนหนึ่ง พนักงานเทศบาล โดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการงาน ต้องคอยประสานงานระหว่างพนักงานเทศบาลและข้าราชการการเมือง เพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาลเป็นไปด้วยความ

เรียบริ้อย ถูกต้อง ดังนั้น จะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรี เป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนา  
งานของเทศบาล ให้เดินไปสู่เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของเทศบาล (อภิวัฒน์ ปะกิตัง. 2552 :  
1)

เมื่อพิจารณาในประเด็นที่นายกเทศมนตรี ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ นายกเทศมนตรีจึงต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง ในการ  
ควบคุม กำกับดูแล การปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลและลูกจ้าง ในฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชา  
ให้เป็นไปด้วยความเรียบริ้อย หากไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ได้บังคับบัญชาแล้ว การดำเนิน  
กิจการต่างๆ ของเทศบาลย่อมมีปัญหาและอุปสรรค ซึ่งผลกระทบ โดยตรงจะตกที่ประชาชน  
การดำเนินงานของเทศบาล ประกอบด้วยสำนัก กอง ฝ่ายต่างๆ ที่จะทำหน้าที่รับสนองนโยบาย  
ของนายกเทศมนตรีนำไปปฏิบัติ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น นายกเทศมนตรีจึง  
ถือเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารกิจการของเทศบาล และปัจจุบันผู้ดำรงตำแหน่ง  
นายกเทศมนตรี จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48  
สัตตะ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552  
(พงษ์ศักดิ์ ศิริกาญจนรักษ์. 2552 : 1)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี จึงจำเป็นจะต้องมีภาวะผู้นำ  
สามารถจุดประกายวิสัยทัศน์ให้ผู้อื่นมองเห็น พร้อมปลูกฝังเป็นค่านิยมและสร้างสภาวะ  
แวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งของผู้บริหาร เทศบาลใด  
ที่มีนายกเทศมนตรีที่มีภาวะผู้นำ ย่อมหวังได้ว่าการปฏิบัติงานจะประสบความสำเร็จ ในทาง  
ตรงกันข้าม ถ้าเทศบาลใดมีนายกเทศมนตรีที่ขาดภาวะผู้นำ ก็จะเป็นการทำลายขวัญและ  
กำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ (อภิวัฒน์ ปะกิตัง. 2552 : 1) ดังนั้น  
ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นพนักงาน ในเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ มีความสนใจที่จะวิจัย ภาวะผู้นำของ  
นายกเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ โดยกำหนดให้พนักงานเทศบาล ลูกจ้างของเทศบาลซึ่งเป็น  
ผู้ดำเนินงาน ภายใต้การกำกับดูแลของนายกเทศมนตรี น่าจะเป็นผู้ที่สามารถตอบคำถามและ  
เป็นผู้ให้ความคิดเห็น ได้อย่างชัดเจนและใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงมากที่สุด ซึ่งผลจากการวิจัยครั้ง  
นี้ จะเป็นแนวทางในการปรับปรุง พัฒนาภาวะผู้นำในด้านต่างๆ ของนายกเทศมนตรีเมือง  
กาฬสินธุ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อศักยภาพการบริหารงานเพื่อพัฒนาเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ จำแนกตามตัวแปร ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของบุคลากรเทศบาล เกี่ยวกับภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์

## สมมุติฐานการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ กำหนดสมมุติฐานของการวิจัย ดังนี้

1. ระดับภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับดี
2. บุคลากรเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ที่มี เพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

### 1. ขอบเขตประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร (Population) ได้แก่ บุคลากรเทศบาลเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 598 คน (งานการเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์, 2554 : 4 - 6)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรเทศบาลเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 234 คน โดยหาขนาดกลุ่มตัวอย่างกำหนดตามตารางเครชีและมอร์แกน (Krejcie and Morgan) (การวิจัยและพัฒนาศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2551 : 22)

## 2. ขอบเขตเนื้อหา

2.1 เนื้อหาที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดของ แบสและอโวลิโอ (Bass and Avolio, 1990 : 13 – 20 ; อ้างถึงในพรรรณิกา เตมศักดิ์. 2550 : 29 – 30) เกี่ยวกับ ทฤษฎีภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ เป็นกรอบแนวคิดหลักในการวิจัย โดยภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่

- 2.1.1 ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์
- 2.1.2 ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ
- 2.1.3 ด้านการกระตุ้นทางปัญญา
- 2.1.4 ด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล
- 2.1.5 ด้านการให้รางวัลตามสถานการณ์
- 2.1.6 ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก
- 2.1.7 ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ

### 2.2 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

2.2.1 ตัวแปรอิสระ คือ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

2.2.2 ตัวแปรตาม คือ ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเมืองกาฬสินธุ์ แบ่งออกเป็น 7 ด้าน ได้แก่ ด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา ด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ด้านการให้รางวัลตามสถานการณ์ ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก และ ด้านการบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ

2.3 ขอบเขตพื้นที่ พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ สำนักงานเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์

2.4 ขอบเขตระยะเวลา ใช้ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นเวลา 28 วัน โดยเริ่มเก็บข้อมูล วันที่ 1 – 28 กุมภาพันธ์ 2555

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินการในการบริหารจัดการในท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
2. บุคลากรเทศบาล หมายถึง พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานสังกัดเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ พนักงานเทศบาล พนักงานจ้าง พนักงานครูและ

## บุคลากรทางการศึกษา

3. ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึก โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของบุคลากรของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์
4. นายกเทศมนตรี หมายถึง บุคคลที่ลงสมัครตามขั้นตอนที่ได้รับการคัดเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามาบริหารงานพร้อมทีมงาน โดยมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี
5. ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จูงใจให้คนอื่นปฏิบัติงานด้วยความเชื่อมั่น ศรัทธาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและประ โยชน์ส่วนร่วม
6. ภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมของนายกเทศมนตรีที่แสดงให้เห็นในการบริหารที่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

6.1 การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกดังนี้ ประพฤติตนเป็นประ โยชน์ต่อองค์กร แนะนำผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อมีปัญหาในการปฏิบัติงาน กำหนดวัตถุประสงค์ในการทำงานให้ผู้เกี่ยวข้องทราบอย่างชัดเจน เสียสละ ประ โยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม แสดงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นถึงความเชื่อมั่น ในตนเอง และแนะนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไว้วางใจซึ่งกันและกัน

6.2 การสร้างแรงบันดาลใจ หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกดังนี้แสดงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อมั่นว่าจะปฏิบัติงาน ได้อย่างบรรลุเป้าหมาย ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามุ่งมั่นทำงานให้สำเร็จ กระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตระหนักถึงภารกิจสำคัญ

6.3 การกระตุ้นทางปัญญา หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกดังนี้ ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงาน เสนอแนะวิธีการปฏิบัติงานใหม่ๆ ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา สนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคิดแก้ปัญหาด้วยวิธีการใหม่ๆ และส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาศึกษาปัญหา

6.4 การคำนึงความเป็นปัจเจกบุคคล หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออก เช่น ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเท่าเทียมกัน รับฟังปัญหาของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างตั้งใจ แนะนำการปฏิบัติงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชา โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล และส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

6.5 การให้รางวัลตามสถานการณ์ หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกดังนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้รับอะไรถ้าทำงานสูงถึงเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด แนะนำกับผู้ใต้บังคับบัญชาในสิ่งที่เขาคาดหวังว่าจะได้รับจากการปฏิบัติงาน ได้สำเร็จ

ให้ความช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อแลกเปลี่ยนกับความพยายามในการปฏิบัติงาน และแสดงความพึงพอใจเมื่อผู้ได้บังคับบัญชาทำงานสำเร็จ

6.6 การบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกดังนี้ ติดตามการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ใช้กฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาด ให้ความสนใจต่อการแก้ไขในสิ่งที่ผิดพลาด และค้นหาข้อผิดพลาดของตนเองก่อนที่จะให้ข้อคิดเห็นแก่ผู้ได้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน

6.7 การบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำแสดงออกดังนี้ ไม่เข้าแทรกแซงปัญหาเล็กน้อยในการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ผิดพลาดอย่างสุขุมรอบคอบ และแสดงให้ผู้ได้บังคับบัญชาเห็นว่าตนเป็นคนที่มีความเชื่อมั่น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อนำข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ เสนอแนะต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปรับปรุงภาวะของผู้นำ ในส่วนที่บกพร่อง ทำให้ผู้นำท้องถิ่นมีภาวะผู้นำที่สมบูรณ์ เป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บริหาร และสามารถบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ได้อย่างแท้จริง