

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาลเกิดขึ้นในระยะเวลาที่ประเทศไทยได้ปรับปรุงระเบียบการบริหารประเทศ จากการบริหารราชการแผ่นดินจากยุคสมัยมาเป็นแบบ กระทรวง ทบวง กรม ในสมัยรัชกาลที่ 5 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเริ่มจากการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่การแต่งตั้งจากผู้นำท้องถิ่น เริ่มครั้งแรกที่กรุงเทพมหานคร ใน พ.ศ.2440 เรียกว่าสุขาภิบาลกรุงเทพ และต่อมาในปี พ.ศ.2466 จึงตราพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น (สนธิท เหลืองภิรมย์ และคณะ, 2537 หน้า 7)

เทศบาลเมืองเชียงราย ตั้งอยู่ ณ ถนนอุตรกิจ ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองเชียงรายตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 2 หน้า 2029 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2478 มีพื้นที่ 1.2 ตารางกิโลเมตร และเทศบาลได้ดำเนินการขยายเขตเทศบาลครั้งที่ 2 ตามพระราชกฤษฎีกา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 72 ตอนที่ 63 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2498 รวมมีพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็น 2.6245 ตารางกิโลเมตร ต่อมาได้ดำเนินการขยายเขตครั้งที่ 3 ตามพระราชกฤษฎีกา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 98 ตอนที่ 115 ลงวันที่ 28 กันยายน 2519 รวมมีพื้นที่ 10.65 ตารางกิโลเมตร และเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2538 ได้รับการขยายเขตอีกครั้งตามพระราชกฤษฎีกา ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 112 ตอนที่ 40 ก ลงวันที่ 24 กันยายน 2538 ทำให้เขตเทศบาลขยายเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก 6 เท่า เป็นพื้นที่ทั้งสิ้น 60.85 ตารางกิโลเมตร

เทศบาลเมืองเชียงราย มีสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 18 คน ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และมีคณะเทศมนตรี จำนวน 3 คน เข้ารับตำแหน่งจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี เทศมนตรีฝ่ายการศึกษา เทศมนตรีฝ่ายการโยธา และเทศมนตรีฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันมีพนักงานเทศบาลสามัญและวิสามัญ จำนวน 211 คน และแบ่งส่วนการบริหารงานของเทศบาลเมืองเชียงรายแบ่งออกเป็นทั้งสิ้น 2 สำนัก 5 กอง 1 สถานขนานูปาล และโรงเรียนเทศบาลจำนวน 6 โรงเรียน โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชา ประกอบด้วย สำนักปลัดเทศบาล กองวิชาการและแผนงาน กองคลัง กองช่าง กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม สำนักการศึกษา และกองสวัสดิการและสังคม (กองวิชาการและแผนงาน, 2542, หน้า 1)

จะเห็นได้ว่า ในการบริหารงานเทศบาลนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการก็คือข้าราชการ ซึ่งข้าราชการนี้เราสามารถแบ่งออกได้เป็นสองฝ่าย คือข้าราชการการเมืองและ

ข้าราชการประจำ และโดยหลักการแล้ว ข้าราชการทั้งสองประเภทนี้ต้องรับผิดชอบในการบริหารกิจการแตกต่างกันไป คือ ฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการการเมือง (Political Officers) เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย (Policy Determination) โดยมุ่งเน้นถึงสวัสดิภาพของประชาชนและความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการทางการเมือง ได้แก่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาตามวิถีทางในทางการเมืองเท่านั้น เช่น นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี เป็นต้น ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูง และจะต้องเป็นผู้นำทางการเมืองและการบริหารราชการ มีอำนาจสั่งการต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางและอยู่ในระดับสูง เช่น กำหนดนโยบายพิจารณา วินิจฉัยสั่งการในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบาย นอกจากนี้ข้าราชการการเมืองยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย ฝ่ายการเมืองจะต้องเป็นผู้ติดตาม พิจารณาตัดสินใจว่าจะให้ทำเรื่องใดหรือไม่อย่างไร เมื่อใด และจะต้องปกป้องคุ้มครองข้าราชการประจำที่ปฏิบัติตามนโยบายด้วย

ส่วนฝ่ายบริหารราชการประจำหรือข้าราชการประจำ (Administrative Officers) ได้แก่ ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารหรือเป็นผู้นำเอานโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ออกไปปฏิบัติจัดทำ หรือพูดอีกนัยหนึ่งเป็นผู้ทำงานประจำประเภท Routine Work ซึ่งเป็นการทำงานตามแผนงานตามระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับของทางราชการ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารราชการประจำยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ด้วย ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำนี้ จึงต้องผ่านการคัดเลือกตามระบบคุณธรรม (Merit System) คือ ผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถ โดยการสอบหรือการคัดเลือกอย่างมีหลักเกณฑ์ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคือ ให้คำแนะนำเสนอความคิดเห็น ความคิดริเริ่มหรือให้ข้อมูลต่างๆ แก่ฝ่ายการเมือง นอกจากนี้ยังต้องรับผิดชอบต่อผลงานในตำแหน่งหน้าที่ของตน ต้องรู้จักใช้คน เงิน วัสดุ และเทคนิคการบริหารอย่างถูกต้อง นั่นคือจะต้องรับผิดชอบในการวางแผนปฏิบัติงาน ตรวจสอบ ควบคุม ติดตาม และประเมินผลงานด้วย

จะเห็นได้ว่าตามสภาพแห่งความเป็นจริงแล้วการเมืองและการบริหารนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด แต่ทั้งสองฝ่ายต้องรู้จักและยอมรับถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกันและกัน ต้องทำงานร่วมกันเหมือนลูกโซ่ วิธีที่จะช่วยให้การบริหารงานประสบผลสำเร็จนั้นต้องสร้างความสัมพันธ์ภาพของราชการประจำและข้าราชการการเมืองให้มั่นคง โอกาสที่สำคัญในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะประกอบด้วย เพียงข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เป็นระดับผู้บริหารนั้นไม่ได้

จะต้องมีผู้ปฏิบัติงานระดับล่างลงมา คือพนักงานหรือคนทำงาน ซึ่งพนักงานเทศบาล ได้แก่พนักงานเทศบาลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาล โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงิน

เดือนที่ตั้งทางเทศบาล (กรมการปกครอง, 2540, หน้า 51) ดังนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ของทั้งสามฝ่ายและจะต้องสามัคคีกัน ให้ความร่วมมือร่วมใจซึ่งกันและกันโดยมุ่งถึงประโยชน์ของส่วนรวม และประเทศชาติเป็นที่ตั้ง นอกจากนี้ฝ่ายการเมืองควรถูกกำหนดนโยบายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ไว้ให้แน่นอน และข้าราชการประจำทุกระดับควรมีโอกาสได้ใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการประจำบ้างบางโอกาส (ศิริพงษ์ ฤดาวัลย์ ณ อยุธา, 2542, หน้า 11) อย่างไรก็ตามเนื่องจากเทศบาลเมืองเชียงรายประกอบด้วยกองต่างๆ มากมาย ตลอดจนพนักงานที่หลากหลาย จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานขึ้น อาทิเช่น ปัญหาการประสานงาน และปัญหาความล่าช้าของงาน และความคาดหวังของพนักงานเทศบาลที่มีต่อผู้บริหารเทศบาลทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำสูงซึ่งแต่ละคนมีความคาดหวัง แตกต่างกัน

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความคาดหวังของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลเมืองเชียงรายเพื่อจะได้ทราบปัญหาและความต้องการของพนักงานเทศบาลเมืองเชียงราย

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความคาดหวังของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลเมืองเชียงราย ว่ามีความคาดหวังอย่างไร

1.2.2 เพื่อทราบถึงปัญหาและข้อเสนอแนะอันเกิดจากการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลเมืองเชียงรายของพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

### 1.3.1 ขอบเขตประชากร

ทำการศึกษาคความคาดหวังการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลบาลเฉพาะพนักงานเทศบาลเมืองเชียงราย

### 1.3.2 ขอบเขตเนื้อหา

ในการศึกษาครอบคลุมเฉพาะประเด็นความคาดหวังของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลเมืองเชียงราย จำนวน 7 ด้าน ประกอบด้วย

2.1 ด้านระเบียบข้อบังคับ

2.2 ด้านการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่และประชาชน

2.3 ด้านการบริหารงาน

2.4 ด้านการเงินและการคลัง

2.5 ด้านการประสานงานกับหน่วยงานภายในและภายนอก

2.6 ด้านการประชาสัมพันธ์

2.7 ด้านการแก้ไขปัญหาเทศบาล

#### 1.4 สมมติฐาน

พนักงานเทศบาลเมืองเชียงรายมีความคาดหวังสูง ต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลเมืองเชียงราย

#### 1.5 นิยามศัพท์

พนักงาน หมายถึง พนักงานเทศบาลเมืองเชียงราย

ความคาดหวัง หมายถึง ความคาดหวังภายในตัวผู้บริหารด้านการบริหารงาน ให้บริหารงานของเทศบาลเป็นไปตามที่ต้องการ ภายใต้กรอบระเบียบ และกฎหมาย

การบริหารงาน หมายถึง การบริหารงานของเทศบาล 7 ด้าน ประกอบด้วย ด้านระเบียบข้อบังคับ ด้านการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่และประชาชน ด้านการบริหารงาน ด้านการเงินและการคลัง ด้านการประสานงานกับหน่วยงานภายในและภายนอก ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านการแก้ไขปัญหาเทศบาล

เทศบาล หมายถึง เทศบาลเมืองเชียงราย

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารฝ่ายการเมือง คือ เทศมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาล และผู้บริหารฝ่ายราชการ ตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองเป็นต้นไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ทราบถึงความคาดหวังของพนักงานเทศบาลเมืองเชียงรายที่มีต่อการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลเมืองเชียงราย

1.6.2 สามารถนำผลการวิจัยที่ได้เสนอผู้เกี่ยวข้องในระดับผู้บริหารเทศบาลเมืองเชียงราย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานต่อไป

1.6.3 สามารถใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าวิจัยสำหรับผู้สนใจ