

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตยในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 คณะราษฎร ได้ตราพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใน พ.ศ. 2476 เป็นฉบับแรก โดยยกเลิกการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลที่มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่เคยเป็นมาก่อน โดยสิ้นเชิง คณะราษฎร ได้มอบหมายให้ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่างขึ้น โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการกำหนดไว้ว่า ในจังหวัดหนึ่ง ถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญมากก็ให้จัดตั้งเทศบาล ซึ่งมีเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล (ณรงค์ พ่วงพิศ. 2539 : 33)

หลังจากที่คณะราษฎร ได้ตราพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับแล้ว บ้านเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไป และได้ตรากฎหมายอีกหลายฉบับ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นมาเรื่อยๆ และก่อนที่จะมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การปกครองท้องถิ่นไทยมี 6 รูปแบบ ได้แก่ 1) สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล 2) เทศบาล 3) สุขาภิบาล 4) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 5) กรุงเทพมหานคร และ 6) เมืองพัทยา

สำหรับการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น มีการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2540 : 16) โดยได้กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในมาตรา 78 ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ซึ่งโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมณูญนั้น ต้องการให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมบูรณ์เพื่อบริการประชาชนแต่ละท้องถิ่นของตนเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่น มาเป็นเวลานาน แต่ถือได้ว่ายังไม่เจริญได้เท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยเกิดจากการหยิบยื่นให้ (Devolution) ซึ่งทำให้ประชาชนเข้าใจว่าการปกครองเป็นเรื่องของข้าราชการเท่านั้น จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั่วไปของไทย มีปัญหาอยู่หลายประการ ดังนี้ (สมาน รังสิโยภฤกษ์. 2546 : 64)

ปัญหาการรวมอำนาจด้านการคลังและด้านการบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลางเกินสมควร คือ ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินกิจการต่างๆ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ สามารถสั่งให้ท้องถิ่นดำเนินการตามที่ตนต้องการแทนที่จะเป็นการ “กำกับดูแล” เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นของรัฐบาล และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมณูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการต่างๆ น้อยเกินไป จึงขาดความเข้มแข็ง ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนั้น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ปรับปรุง โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน 6 ประเด็น ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2544 : 22-24)

1. ไม่มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานและไม่ได้ทำงานที่เป็นที่เสี่ยง อาจเนื่องด้วยต้องการให้มีการทึงให้แก่งานางานดั่งเดิม โดยให้เหตุผลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากไม่มีความชำนาญในการจัดบริการที่ได้รับ และยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ไม่มีการดำเนินการ อาจเป็นเพราะว่าไม่เข้าใจหลักการ ทิศทาง และแนวทางปฏิบัติ

4. ขาดการประสานงาน และการให้ความร่วมมือกับส่วนราชการเจ้าของงบประมาณในการดำเนินงานภารกิจการถ่ายโอน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของพื้นที่

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ให้ความสำคัญกับการรายงานผลการดำเนินงานให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจได้รับทราบอย่างถูกต้อง ครบถ้วน และตรงตามกำหนดเวลา

6. บุคลากรที่ต้องโอนย้ายหลังการถ่ายโอนภารกิจ ไม่ยอมโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการชุดดังกล่าว ยังพบว่าปัญหาในการถ่ายโอนงบประมาณราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่ถ่ายโอน แจ้งการอนุมัติจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด เช่น การดำเนินโครงการถ่ายโอนอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวันของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งงบประมาณที่จัดสรรให้มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับความต้องการ และไม่สอดคล้อง เหมาะสมกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การทำงานล่าช้าเกิดความไม่คล่องตัว และมีปัญหาในเชิงการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาของ คมคาย มากมูล (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย โดยใช้ทรัพยากรทางการบริหารหรือที่เรียกว่า 4 M's คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และ ด้านการบริหารจัดการ เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง และมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยของคมคาย มากมูล ที่น่าสนใจ คือ ควรสรรหาบุคลากรอย่างเหมาะสม ควรจัดให้มีจำนวนบุคลากรเพียงพอในการปฏิบัติงาน ควรจัดสรรงบประมาณมีเพียงพอกับภารกิจของเทศบาล ควรจัดสรรงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับแผน ควรจัดให้มีวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีเพียงพอ ควรมีวัสดุอุปกรณ์ทันสมัยทุกรายการ ควรมีการกำหนดวิสัยทัศน์ของหน่วยงานให้ชัดเจน ควรมีนโยบายในการบริหารงานอย่างชัดเจน

จากการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาศึกษาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎรหรือจากการศึกษาของคมคาย มากมูล พอสรุปได้ว่า การบริหารงานและการดำเนินงานของเทศบาลตำบล ยังคงมีปัญหาอยู่ในระดับหนึ่งดังได้กล่าวมาข้างต้น

เทศบาลตำบลหนองแปน เป็นเทศบาลที่เปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลมี การปรับเปลี่ยนการบริหารจากสุขาภิบาลที่มีนายอำเภอเป็นผู้บริหาร มาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น มีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ มีรองปลัดเทศบาลและหัวหน้าส่วนราชการบริหาร หน่วยงานระดับกอง หรือระดับฝ่าย ผู้ศึกษาในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำแหน่ง รองปลัดเทศบาลตำบลหนองแปน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานการดำเนินงานของเทศบาลตำบล หนองแปน รองจากปลัดเทศบาลตำบลหนองแปน จึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาการบริหารงาน ของเทศบาลตำบลหนองแปน ในแต่ละด้าน ของพนักงานเจ้าหน้าที่พนักงานเทศบาลตำบล หนองแปน ที่มีเพศ การศึกษา และระยะเวลาปฏิบัติงานแตกต่างกัน เพื่อเป็นแนวทางใน การปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเทศบาลตำบล หนองแปน และองค์กร ส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลหนองแปน อำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานของเทศบาลหนองแปน อำเภอ กมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลจำแนกพนักงานเทศบาลที่มี ประเภทบุคลากร ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงานแตกต่างกันมีความคิดเห็น แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล หนองแปน อำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์

### สมมุติฐานการศึกษา

1. ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลหนองแปน โดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง
2. พนักงานเทศบาล ที่มีประเภทบุคลากร ระดับการศึกษา และระยะเวลาใน การปฏิบัติงาน แตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล หนองแปนแตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษาใช้ทรัพยากรการบริหารตามหลัก ทรัพยากรทางการบริหาร 4 M's ประกอบด้วย บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) (ตุลา มหาสุรานนท์. 2545 : 9) มาปรับปรุงเป็นเนื้อหาในการศึกษา ดังนี้

- 1.1 ด้านบุคลากร
- 1.2 ด้านงบประมาณ
- 1.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์
- 1.4 ด้านการบริหารจัดการ

### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษา ได้แก่ เทศบาลตำบลหนองแปน อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์

### 3. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ พนักงานเทศบาลตำบลหนองแปน อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ รวมจำนวนเท่ากับ 111 คน

### 4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาค้นคว้านี้ระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนกรกฎาคม 2553

### 5. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ศึกษา

5.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของพนักงานเทศบาล 3 ประการ ได้แก่

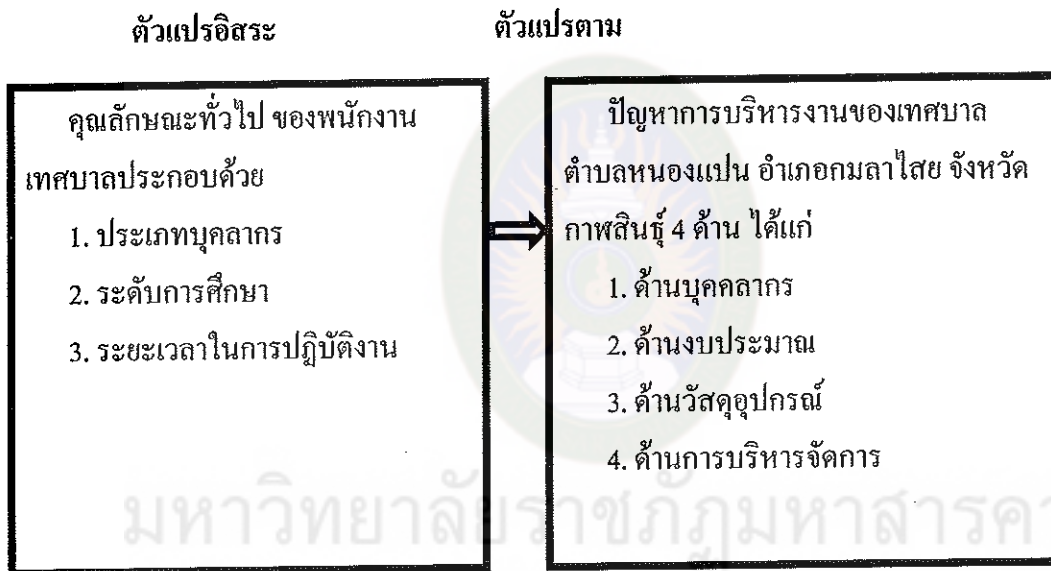
- 5.1.1 ประเภทบุคลากร
- 5.1.2 ระดับการศึกษา
- 5.1.3 ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

5.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลหนองแปน อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของพนักงานเทศบาล 4 ด้าน ดังนี้

- 5.2.1 ด้านบุคลากร
- 5.2.2 ด้านงบประมาณ
- 5.2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์
- 5.2.4 ด้านการบริหารจัดการ

### กรอบแนวความคิดการศึกษา

การศึกษา เรื่องปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลหนองแวน อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ มีกรอบแนวความคิดในการศึกษา ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวความคิดการศึกษา

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาลตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึงเทศบาลตำบลหนองแวน อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์
2. พนักงานเทศบาล หมายถึง บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลหนองแวน ประกอบด้วย พนักงานข้าราชการ พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างทั่วไป



3. ปัญหาการบริหารงาน หมายถึง ข้อขัดข้องในการบริหารของเทศบาลตำบลหนองแปน อำเภอภุมลาวัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งวัด โดยการแสดงความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลหนองแปน จำนวน 4 ด้าน ได้แก่

3.1 ด้านบุคลากร หมายถึง ข้อขัดข้องในการบริหารงานด้านบุคลากรของเทศบาลตำบลหนองแปน ดังนี้ การสรรหาบุคลากรดำเนินการอย่างเหมาะสม จำนวนบุคลากรเพียงพอในการปฏิบัติงาน วัสดุการศึกษาของบุคลากรตรงกับงานที่ปฏิบัติ ความสามารถของบุคลากรตรงกับสายงานที่ปฏิบัติ บุคลากรมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน บุคลากรได้รับการฝึกอบรมขณะปฏิบัติงาน บุคลากรได้รับการบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และบุคลากรใช้วัสดุอุปกรณ์ด้วยความชำนาญ

3.2 ด้านงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดข้องในการบริหารงานที่เกี่ยวกับการเงินของเทศบาลตำบลหนองแปน ดังนี้ งบประมาณมีเพียงพอกับภารกิจของเทศบาล การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับภารกิจ การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาของเทศบาล การจัดเก็บภาษีเป็นไปตามเป้าหมาย การจัดสรรงบประมาณมีความชัดเจน การจัดซื้อจัดจ้างดำเนินการอย่างโปร่งใส การเบิกจ่ายงบประมาณตรงเวลาทุกครั้ง และงบประมาณที่ใช้ในการซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ

3.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ หมายถึง ข้อขัดข้องในการบริหารงานที่เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ของเทศบาลตำบลหนองแปน ดังนี้ วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีเพียงพอ วัสดุอุปกรณ์มีความเหมาะสมกับลักษณะงาน วัสดุอุปกรณ์ทันสมัยทุกรายการ วัสดุอุปกรณ์อยู่ในลักษณะที่พร้อมใช้ และวัสดุอุปกรณ์ได้รับการซ่อมบำรุงที่ถูกต้อง

3.4 ด้านการบริหารจัดการ หมายถึง ข้อขัดข้องในการบริหารงานที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลหนองแปน ดังนี้ วิสัยทัศน์ของหน่วยงานมีความชัดเจน นโยบายในการบริหารงานมีความชัดเจน การวางแผนการบริหารงานครอบคลุมทุกงาน ระบบในการบริหารงานมีความชัดเจน การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมีความยุติธรรม การกำหนดความรับผิดชอบมีความชัดเจน การประชาสัมพันธ์งานให้ประชาชนได้ทราบ ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การประเมินผลงานมีความเป็นธรรม มีการยึดหลักคุณธรรมในการบริหารงาน การบริหารงานมีความโปร่งใส ผู้บริหารและสภาร่วมกันปฏิบัติงานด้วยความสามัคคี ฝ่ายการเมืองและพนักงานร่วมกัน และปฏิบัติงานด้วยความสามัคคีเป็นประจำ

## ประโยชน์การศึกษา

ข้อเสนอแนะที่จากการศึกษาสามารถนำเสนอเป็นข้อมูลวางแผนปรับปรุงการบริหารงานเทศบาลตำบลหนองแปน อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY