

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทุกประเทศในโลกได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างมาก สถานการณ์ดังกล่าวยังคงสืบต่อไปและมีระดับการเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ทุกประเทศจึงต้องให้ความสำคัญและพิจารณาทบทวนวิธีการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งในการปกครอง โดยได้บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองในการบริหารงาน รวมถึงการจัดการและการบริการประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง มีอำนาจเฉพาะตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ตาม ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกของรัฐ ในการบริการสาธารณะในพื้นที่ได้ตรงตามความจำเป็นและความต้องการของพื้นที่อย่างตรงจุด สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้รวมทั้งแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่ ประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมักจะให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองตนเอง (Self government) หรือการปกครองท้องถิ่น (Local government) เพราะการปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากเพียงใดก็ยิ่งเป็นการสนับสนุนให้การปกครองในระดับชาติดีขึ้นเท่านั้น (ชูลีพร เลขจำ. 2542 : 3)

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ ประชาชนในการปกครองตนเอง ผู้บริหารของเทศบาลมาจากการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่น ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักสำคัญของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้น ได้มีโอกาสเข้าไปเป็น ตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเอง มีองค์กรสภาท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ในการบริหารและ ความรับผิดชอบตามที่มิหน้าที่กำหนดให้มีสถานนิติบุคคล (Jurisdic person) เพื่อผลสมบูรณ์ในการ

ดำเนินการ การก่อดินสัมพันธ์ หรือการทำนิติกรรม (Legal act) มีรายได้ (Revenue) มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) และมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) โดยมีเพียงองค์กรที่คอยกำกับดูแลในระดับนโยบายทั่วไปภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายระเบียบ คำสั่งของรัฐบาลกลางตามทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization theory) (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 1- 4)

อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลานาน แต่ถือได้ว่ายังไม่เจริญได้เท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเกิดจากการหยิบยื่นให้ ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าการปกครองเป็นเรื่องของข้าราชการเท่านั้น จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั่วไป มีปัญหาอยู่หลายประการ ดังนี้ ปัญหาการเมืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภท ซึ่งมีผลต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในการที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภทในจังหวัดเดียวกัน ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น เช่น ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนสำหรับผู้ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ปัญหาการรวมอำนาจด้านการคลัง และด้านการบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลางเกินสมควร กล่าวคือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ออกกฎกระทรวง ระเบียบและประกาศของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ปัญหาส่วนราชการในส่วนกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ค่อยจะเต็มใจในการดำเนินการอย่างจริงจังและจริงจัง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ และมีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (สมาน รังสีโยกฤษฎ์. 2546 : 62-64)

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน 6 ประเด็น ดังนี้ ปัญหาไม่มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานและไม่ได้ทำงานที่เป็นที่เลี้ยง ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่สามารถดำเนินการได้ ปัญหาไม่มีความชำนาญในการจัดบริการที่ได้รับ ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีการดำเนินการตามหลักการทิศทางและแนวปฏิบัติ ปัญหาขาดการประสานงานและการให้ความร่วมมือกับส่วนราชการตามภารกิจถ่ายโอน ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับการรายงานผลการดำเนินงาน และปัญหาบุคลากรไม่ยอมโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมีการศึกษาของ คมคาย มากมูล (2552 : บทคัดย่อ) ที่ได้วิจัยปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย โดยใช้ 4 M's คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย ทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง

จากการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกแทนราษฎร หรือจากการศึกษาของสมมาศ โชคชัยวัฒนากร และการศึกษาของคมคาย มากมูล พอสรุปได้ว่า การบริหารงานและการดำเนินงานของเทศบาลตำบลยังคงมีปัญหาอยู่ในระดับหนึ่ง

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 พร้อมกับสุขาภิบาลทั่วประเทศ มีพื้นที่ความรับผิดชอบประมาณ 8.22 ตารางกิโลเมตร มี 11 หมู่บ้าน 13 ชุมชน มีประชากรทั้งสิ้น 13,626 คน แยกเป็นชาย 6,703 คน หญิง 6,923 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย. 2554 : 12) ในระยะเวลา 1 – 2 ปีที่ผ่านมา เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย ประสบปัญหาในการดำเนินการหลายประการ เช่น รายได้ไม่เพียงพอกับความรับผิดชอบตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงาน เช่น ด้านบุคลากร พนักงานเทศบาลมีจำนวนเพิ่มขึ้น บางตำแหน่งขาดแคลน บางตำแหน่งมีมากเกินไป ความจำเป็นทำให้เกิดปัญหาคนล้นงาน (เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย. 2554 ค : 25) ด้านงบประมาณ เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนน้อยลง จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างทันที่และมีประสิทธิภาพ (เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย. 2554 ก : 5-10) ด้านวัสดุอุปกรณ์ ขังขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัย และด้านการบริหารจัดการ ในการจัดทำแผนพัฒนาไม่ได้มุ่งเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในภาพรวม เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น หากแต่มุ่งจัดทำแผนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน โครงสร้างพื้นฐาน (เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย. 2554 ข : 2-8)

ผู้ศึกษาในฐานะที่เคยเป็นรองนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด มีความสนใจที่ศึกษาปัญหาการบริหารของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย เพื่อให้ได้ข้อสนเทศที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ ซึ่งผลการศึกษาน่าจะเป็นประโยชน์ และสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาการบริหารงานของเทศบาลในอนาคตต่อไป

## วัตถุประสงค์การศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากร จำแนกตามระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และหน่วยงานภายในที่สังกัด
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

## สมมติฐานการศึกษา

1. ปัญหาการบริหารของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และหน่วยงานภายในที่สังกัดที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษามีความมุ่งหวังศึกษาระดับปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรของเทศบาล จำนวน 4 ด้าน คือ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2531 : 7)

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

## 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร คือ บุคลากรของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวนทั้งสิ้น 144 คน (เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย, 2554 ข : 11-12)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง คือ บุคลากรของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 106 คน โดยได้จากการคำนวณจากสูตรของยามานะ (Yamane, 1973 : 727 ; อ้างถึงใน พวงรัตน์ ทวีรัตน์, 2548 : 25)

## 3. ขอบเขตด้านตัวแปรในการศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของบุคลากรของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย

3.1.1 ระดับการศึกษา

3.1.2 ประสบการณ์ในการทำงาน

3.1.3 หน่วยงานภายในที่สังกัด

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 4 ด้าน ประกอบด้วย (สมพงษ์ เกษมสิน, 2531 : 7)

3.2.1 ด้านบุคลากร

3.2.2 ด้านงบประมาณ

3.2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์

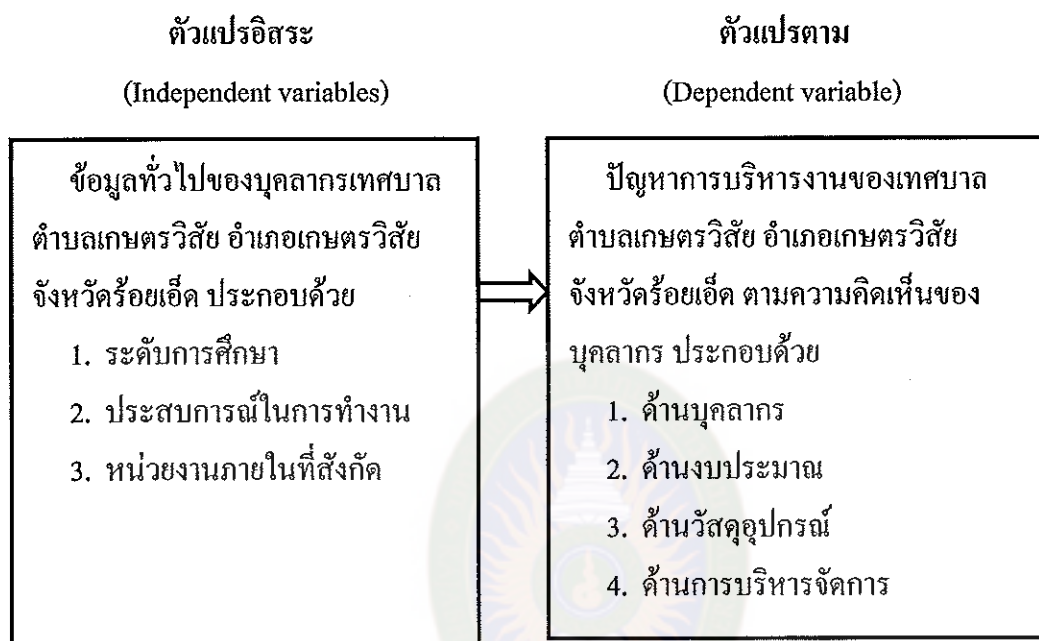
3.2.4 ด้านการบริหารจัดการ

## 4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการศึกษาระหว่างเดือน ตุลาคม – พฤศจิกายน 2555

## กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้นำทรัพยากรการบริหาร 4 M's ของ สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 7) มาเป็นกรอบแนวคิดของการศึกษา ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาล หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

2. บุคลากรของเทศบาล หมายถึง ข้าราชการผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยรับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในที่นี้หมายถึง พนักงานเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย และลูกจ้างของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย รวมจำนวนทั้งสิ้น 144 คน

3. ปัญหาการบริหารงาน หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการใช้ทรัพยากรในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย ซึ่งวัดโดยการสอบถามความคิดเห็นของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาล แบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่

3.1 ด้านบุคลากร หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการใช้ทรัพยากรในการบริหารงานด้านบุคลากรของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย ดังนี้ การสรรหาบุคลากรดำเนินการอย่างเป็นธรรม จำนวนบุคลากรมีพอเพียงกับงานที่ปฏิบัติ จัดบุคลากรที่มีวุฒิตรงกับหน้าที่การปฏิบัติงาน จัดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ตรงสายงาน ความรับผิดชอบของบุคลากรในการปฏิบัติงานงานส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมพัฒนา มีการบำรุงขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่บุคลากร และบุคลากรมีความสามารถ/ทักษะการใช้เทคโนโลยีของบุคลากร

3.2 ด้านงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการใช้ทรัพยากรในการบริหารงานด้านงบประมาณของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย ดังนี้ งบประมาณมีเพียงพอกับภารกิจของเทศบาล การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับภารกิจ การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาของเทศบาล จัดเก็บภาษีเป็นไปตามเป้าหมาย การจัดสรรงบประมาณมีความชัดเจน การจัดซื้อจัดจ้างดำเนินการอย่างโปร่งใส การเบิกจ่ายงบประมาณตรงเวลาทุกครั้งและงบประมาณที่ใช้ในการซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ

3.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการใช้ทรัพยากรในการบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย ดังนี้ วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีเพียงพอ วัสดุอุปกรณ์มีความเหมาะสมกับลักษณะงาน วัสดุอุปกรณ์ทันสมัยทุกรายการ วัสดุอุปกรณ์อยู่ในลักษณะที่พร้อมใช้ วัสดุอุปกรณ์ได้รับการซ่อมบำรุงที่ถูกต้อง

3.4 ด้านการบริหารจัดการ หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการใช้ทรัพยากรในการบริหารงานด้านการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย ดังนี้ วิสัยทัศน์ของหน่วยงานมีความชัดเจน นโยบายในการบริหารงานมีความชัดเจน การวางแผนการบริหารงานครอบคลุม ระบบในการบริหารงานมีความชัดเจน การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมีความยุติธรรม การกำหนดความรับผิดชอบมีความชัดเจนการประชาสัมพันธ์งานให้ประชาชนทราบดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นประจำ การประเมินผลงานมีความยุติธรรม มีการยึดหลักคุณธรรมในการบริหารงาน การบริหารงานมีความโปร่งใส ผู้บริหารสภาเทศบาล และพนักงานร่วมกันปฏิบัติงานด้วยความสามัคคี

4. ความคิดเห็น หมายถึง ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ

## ประโยชน์การศึกษา

ข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา  
การบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY