

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทุกประเทศในโลกได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างมาก สถานการณ์ดังกล่าวยังคงสืบต่อไปและมีระดับการเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ทุกประเทศจึงต้องให้ความสำคัญและพิจารณาบทบาทของวิธีการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งในการปกครองโดยได้บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ในการบริหารงาน รวมถึงการจัดการและการบริการประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง มีอำนาจเฉพาะตามบทบัญญัติของกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ตามขอบข่ายที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกของรัฐ ในการบริการสาธารณะในพื้นที่ได้ตรงตามความจำเป็นและความต้องการของพื้นที่อย่างตรงจุด สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้รวมทั้งแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่ประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมักจะให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองตนเอง (Self government) หรือการปกครองท้องถิ่น (Local government) เพราะการปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากเพียงใดก็ยิ่งเป็นการสนับสนุนให้การปกครองในระดับชาติมีมากขึ้นเท่านั้น (ชวลิตพร เดชขำ. 2542 : 3)

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองตนเอง ผู้บริหารของเทศบาลมาจากการเลือกตั้งจากรายชื่อในท้องถิ่น ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่รัฐต้องให้ความสำคัญต่อท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักสำคัญของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้น

ได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเอง มีองค์กรสภาท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่มีหน้าที่กำหนดให้มีสถานนิติบุคคล (Juridic person) เพื่อผลสมบูรณ์ในการดำเนินการ การกอนิติสัมพันธ์ หรือการทำนิติกรรม (Legal act) มีรายได้ (Revenue) มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budget) และมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) โดยมีเพียงองค์กรที่คอยกำกับดูแลในระดับนโยบายทั่วไป ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายระเบียบ คำสั่งของรัฐบาลกลางตามทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization theory) (โกวิท พวงงาม. 2546 : 1- 4)

อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลานาน แต่ถือได้ว่ายังไม่เจริญได้เท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเกิดจากการหยิบยื่นให้ ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าการปกครองเป็นเรื่องของข้าราชการเท่านั้น จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั่วไป มีปัญหาอยู่หลายประการ ดังนี้ ปัญหาการเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภท ซึ่งมีผลต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประเภทในจังหวัดเดียวกัน ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น เช่น ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนสำหรับผู้ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ปัญหาการรวมอำนาจด้านการคลัง และด้านการบริหารงานบุคคลไว้ที่ส่วนกลางเกินสมควร กล่าวคือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ออกกฎกระทรวง ระเบียบและประกาศของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นจำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ปัญหาส่วนราชการในส่วนกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ค่อยจะเต็มใจในการดำเนินการอย่างจริงจังและจริงใจ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ และมีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (สมาน รังสีโยกฤษฎ์. 2546 : 62-64)

นอกจากนี้ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน 6 ประเด็น ดังนี้ ปัญหาไม่มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานและไม่ได้ทำงานที่เป็นพี่เลี้ยง ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่สามารถดำเนินการได้ ปัญหาไม่มีความชำนาญในการจัดบริการที่ได้รับ ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีการดำเนินการตามหลักการทิศทางและแนวปฏิบัติ ปัญหาขาดการประสานงานและการให้ความร่วมมือกับส่วนราชการตามภารกิจถ่ายโอน ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้

ความสำคัญกับการรายงานผลการดำเนินงาน และปัญหาบุคลากร ไม่ยอมโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

จากการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปรับปรุง โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎร หรือจากการศึกษาของสมมาศ โชคชัยวัฒนากร และ การการศึกษาของคมคาย มากมูล พอสรุปได้ว่า การบริหารงานและการดำเนินงานของเทศบาลตำบล ยังคงมีปัญหาอยู่ในระดับหนึ่ง

เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด มีความเป็นมาเช่นเดียวกับเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดหนองคาย กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 พร้อมกับสุขาภิบาลทั่วประเทศ มีพื้นที่ความรับผิดชอบประมาณ 5.565 ตารางกิโลเมตร 11 หมู่บ้าน มีประชากรประมาณ 7,864 คน (สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลปทุมรัตน์. 2553 : 12) ในระยะเวลา 1 – 2 ปี ที่ผ่านมา เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ ประสบปัญหาในการดำเนินหลายประการ เช่น รายได้ไม่เพียงพอกับความรับผิดชอบตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงาน เช่น ด้านบุคลากร พนักงานเทศบาลมีจำนวนเพิ่มขึ้น บางตำแหน่งขาดแคลน บางตำแหน่งมีมากเกินความจำเป็นทำให้เกิดปัญหาคนล้นงาน (เทศบาลตำบลปทุมรัตน์. 2551 ค : 25) ด้านงบประมาณ เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนน้อยลง จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ได้อย่างทันที่และมีประสิทธิภาพ (เทศบาลตำบลปทุมรัตน์. 2553 ก : 5-10) ด้านวัสดุอุปกรณ์ ยังขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ใน การปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัย และด้านการบริหารจัดการ ในการจัดทำแผนพัฒนาไม่ได้มุ่งเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในภาพรวม เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น หากแต่มุ่งจัดทำแผนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน โครงสร้างพื้นฐาน (เทศบาลตำบลปทุมรัตน์. 2553 ข : 2-8)

ผู้ศึกษาในฐานะหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด มีความสนใจที่ศึกษาปัญหาการบริหารของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาด้าน บุคคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์และการบริหารจัดการ ว่าด้านใดอยู่ในระดับใด ซึ่งผลการวิจัยน่าจะเป็นประโยชน์ ที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาการบริหารงานของเทศบาลต่อไป

### วัตถุประสงค์การศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารของเทศบาลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีประเภทตำแหน่ง ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน ที่แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

### สมมติฐานการศึกษา

1. ปัญหาการบริหารของเทศบาลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับมาก
2. บุคลากรของเทศบาลที่มีประเภทตำแหน่ง ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงานที่แตกต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้ศึกษามีความมุ่งหวังศึกษาระดับปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของบุคลากรของเทศบาล จำนวน 4 ด้าน คือ

- 1.2 ด้านงบประมาณ (Money)
- 1.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Material)
- 1.4 ด้านการบริหารจัดการ (Management)

### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวนทั้งสิ้น 146 คน

### 3. ขอบเขตด้านตัวแปรในการศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของบุคลากรของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย

3.1.1 ประเภทตำแหน่ง

3.1.2 ระดับการศึกษา

3.1.3 ประสบการณ์ในการทำงาน

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานของเทศบาล

ตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 4 ด้าน ประกอบด้วย

3.2.1 ด้านบุคลากร

3.2.2 ด้านงบประมาณ

3.2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์

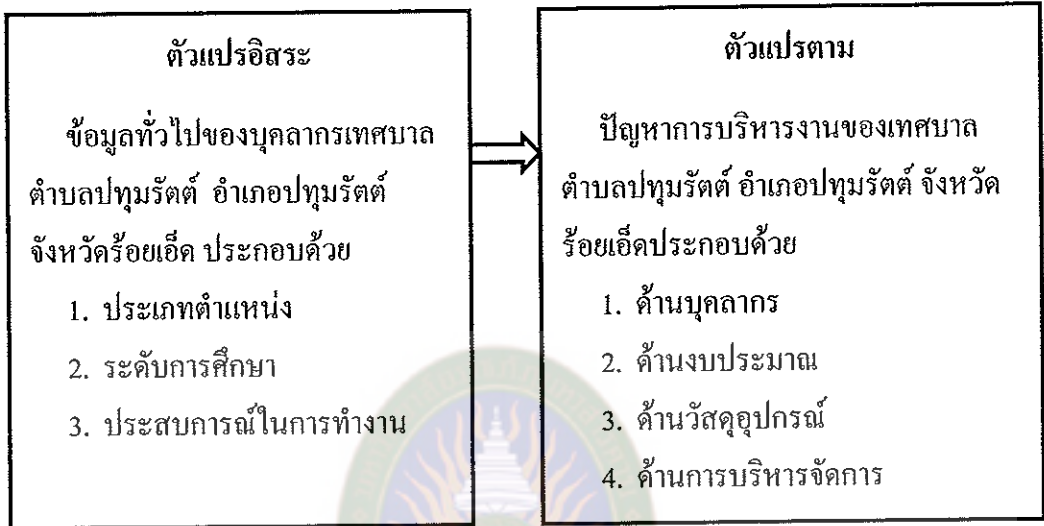
3.2.4 ด้านการบริหารจัดการ

### 4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการศึกษาระหว่างเดือน กรกฎาคม – สิงหาคม 2553

## กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษา ได้นำทรัพยากรการบริหาร 4 M's ของสมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 7) มาเป็นกรอบแนวคิดของการศึกษาดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

2. บุคลากรของเทศบาล หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย

2.1 ผู้บริหารเทศบาล หมายถึง นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ เลขานุการนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ และที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปทุมรัตน์

2.2 สมาชิกสภาเทศบาล หมายถึง สมาชิกสภาเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีจำนวนทั้งสิ้น 12 คน

2.3 พนักงานเทศบาล หมายถึง ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกองต่างๆ ในเทศบาลตำบลปทุมรัตน์

2.4 ลูกจ้างของเทศบาล หมายถึง พนักงานจ้างที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในกองต่างๆ ในเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ ซึ่งเป็นทั้งพนักงานจ้างทั่วไป และพนักงานจ้างตามภารกิจ

3. ปัญหาการบริหารงาน หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการใช้ทรัพยากรในการบริหารงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ ในจำนวน 4 ด้าน ได้แก่

3.1 ปัญหาด้านบุคลากร หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการใช้ทรัพยากรในการบริหารงานด้านบุคลากรของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ ดังนี้ การสรรหาคณะกรดำเนินการอย่างเหมาะสม จำนวนบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน วุฒิการศึกษาของบุคลากรตรงกับงานที่ปฏิบัติ ความรู้ความสามารถของบุคลากรกับงานที่ปฏิบัติ บุคลากรมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานบุคลากรได้รับการฝึกอบรมขณะปฏิบัติงาน บุคลากรได้รับการบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานและบุคลากรใช้วัสดุอุปกรณ์ด้วยความชำนาญ

3.2 ปัญหาด้านงบประมาณ หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการใช้ทรัพยากรในการบริหารงานด้านงบประมาณของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ ดังนี้ งบประมาณมีเพียงพอกับภารกิจของเทศบาล การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับภารกิจ การจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาของเทศบาล จัดเก็บภาษีเป็นไปตามเป้าหมาย การจัดสรรงบประมาณมีความชัดเจน การจัดซื้อจัดจ้างดำเนินการอย่างโปร่งใส การเบิกจ่ายงบประมาณตรงเวลาทุกครั้งและงบประมาณที่ใช้ในการซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์มีเพียงพอ

3.3 ปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการใช้ทรัพยากรในการบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ ดังนี้ วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีเพียงพอ วัสดุอุปกรณ์มีความเหมาะสมกับลักษณะงาน วัสดุอุปกรณ์ทันสมัยทุกรายการ วัสดุอุปกรณ์อยู่ในลักษณะที่พร้อมใช้ วัสดุอุปกรณ์ได้รับการซ่อมบำรุงที่ถูกต้อง

3.4 ปัญหาด้านการจัดการ หมายถึง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการใช้ทรัพยากรในการบริหารงานด้านการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ ดังนี้ วิสัยทัศน์ของหน่วยงานมีความชัดเจน นโยบายในการบริหารงานมีความชัดเจน การวางแผนการบริหารงานครอบคลุม ระบบในการบริหารงานมีความชัดเจน การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมีความยุติธรรม การกำหนดความรับผิดชอบมีความชัดเจนการประชาสัมพันธ์งานให้ประชาชนทราบดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นประจำ การประเมินผลงานมีความยุติธรรม มีการยึดหลักคุณธรรมในการบริหารงาน การบริหารงานมี

ความโปร่งใส ผู้บริหารและสภาร่วมกันปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ ฝ่ายการเมืองและพนักงาน ร่วมกันปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์

4. ความคิดเห็น หมายถึง ความคิดเห็นของบุคลากรต่อปัญหาการบริหารงานของ เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ จำนวน 5 ระดับ คือ ความคิดเห็นในระดับมากที่สุด ความคิดเห็นใน ระดับมาก ความคิดเห็นในระดับปานกลาง ความคิดเห็นในระดับน้อย และความคิดเห็นใน ระดับน้อยที่สุด

### ประโยชน์การศึกษา

ข้อสนเทศที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการพัฒนาและแก้ไขปัญห การบริหารงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY