

## ประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย<sup>1</sup>

### The Efficiency of Municipal Services Provided in the Central

### Part of Thailand

#### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย ใน 3 ด้านคือ (1) ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (2) ด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทย (3) นำเสนอรูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาล ประชากรในการศึกษาคือเจ้าหน้าที่เทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล รวม 403 แห่ง ตามสูตรของยามานะกำหนดกลุ่มตัวอย่างได้ 202 ตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม ใช้สถิติ t-test และ F-test ในการทดสอบเปรียบเทียบความแตกต่างของตัวแปรใช้สถิติการวิเคราะห์ Pearson วิเคราะห์ ค่าสหสัมพันธ์ ระหว่างปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลในเขตภาคกลาง และใช้สถิติ Multiple Regression Analysis (stepwise) วิเคราะห์สัมประสิทธิ์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน

ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการจัดการบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลาง ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศและอายุของพนักงานเทศบาลมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาล ในด้านปัจจัยสนับสนุน ความคิดริเริ่ม มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลมาก รองลงมาคือ ค่านิยมและการปรับตัว ส่วนปัจจัยด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาล ตามลำดับคือ การพัฒนาองค์กร รองลงมาคือ การพัฒนาปัจเจกบุคคล และการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ

รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลาง ประกอบด้วย ปัจจัยสนับสนุนที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยความคิดริเริ่ม ค่านิยม และการปรับตัวของพนักงานเทศบาล การพัฒนาองค์กร การพัฒนาปัจเจกบุคคล และการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพของพนักงานเทศบาล

**คำสำคัญ:** เทศบาล, ประสิทธิภาพการจัดบริการเทศบาล, การพัฒนาเทศบาล

#### Abstract

The purposes of this study were to examine the efficiency of the services provided in municipalities in the central part of Thailand in three aspects: (1) to study human resource development (2) to consider factors affected the services of the municipalities, and (3) to propose a model of the human resource development of the municipalities influenced the efficiency of the services provided. Questionnaires were used to collect data from 202 samples randomly selected from 403 municipalities. t-Test, F-test, and Pearson correlation and multiple regression analysis were applied to analyze data.

\* นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

<sup>1</sup> ส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ปีการศึกษา 2553

The study revealed that the overall efficiency of the municipalities' services provided in the Central Part of Thailand was at medium level. Regarding individual factors, it was found that gender and age of staff related to the efficiency of the municipal services. The next supportive factors were, values and adaptation. Human resource development highly affected the organizational development at the highest level for the efficiency of the services provided by the municipalities, the next level found important included the development of individual staff and in career development of personnel. The model for human resource development proposed in the study included factors supporting the importance of an initiative thinking, values, the ability for adaptation of staff, organizational development, individual employee development and the development of their career.

**Keywords:** Services provided by municipalities, municipal service in the Central Part of Thailand

## ความนำ

ระบบการปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นระบบการปกครองที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองประเทศเนื่องจากในระบอบประชาธิปไตย เป็นการสร้างเสริมประสิทธิภาพในการบริหารการปกครอง เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และตรงตามวัตถุประสงค์ของท้องถิ่น เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งด้านการเงิน ด้วบุคคล ระยะเวลา ดำเนินการ การปกครองท้องถิ่นยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม ช่วยให้ประชาชนมีความเข้าใจในระบบการเมืองยิ่งขึ้น เข้าใจบทบาทหรือการมีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (popular control) ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองต่อไปในอนาคตได้

เทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นในอีกรูปแบบหนึ่งที่ถือได้ว่าเป็นสถาบันขั้นต้นที่ฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน ในลักษณะการปกครองในระบบรัฐสภาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ตัดสินใจ และแก้ปัญหาของตนเอง เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยการมอบอำนาจให้ทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจในการบริหาร

(political and administrative decentralization) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุขโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อสนอง ตอบต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างรวดเร็ว เป็นการแก้ปัญหาให้กับชุมชนได้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น

การปกครองท้องถิ่นจะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้นเช่นไรนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับว่าท้องถิ่นนั้นมีทรัพยากรเพียงพอในการดำเนินการมากน้อยอย่างไร แต่ปัจจัยที่บริหารทรัพยากรของท้องถิ่นก็คือบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรท้องถิ่นนั่นเอง (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2537 หน้า 23)

ดังนั้น ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนยุทธศาสตร์ที่เทศบาลกำหนดไว้ กลไกขับเคลื่อนสำคัญก็คือบุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ที่จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ที่องค์กรมอบหมายให้ลุล่วงเป็นผลสำเร็จในการจัดบริการให้กับประชาชนให้มีประสิทธิผลและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

### วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลาง

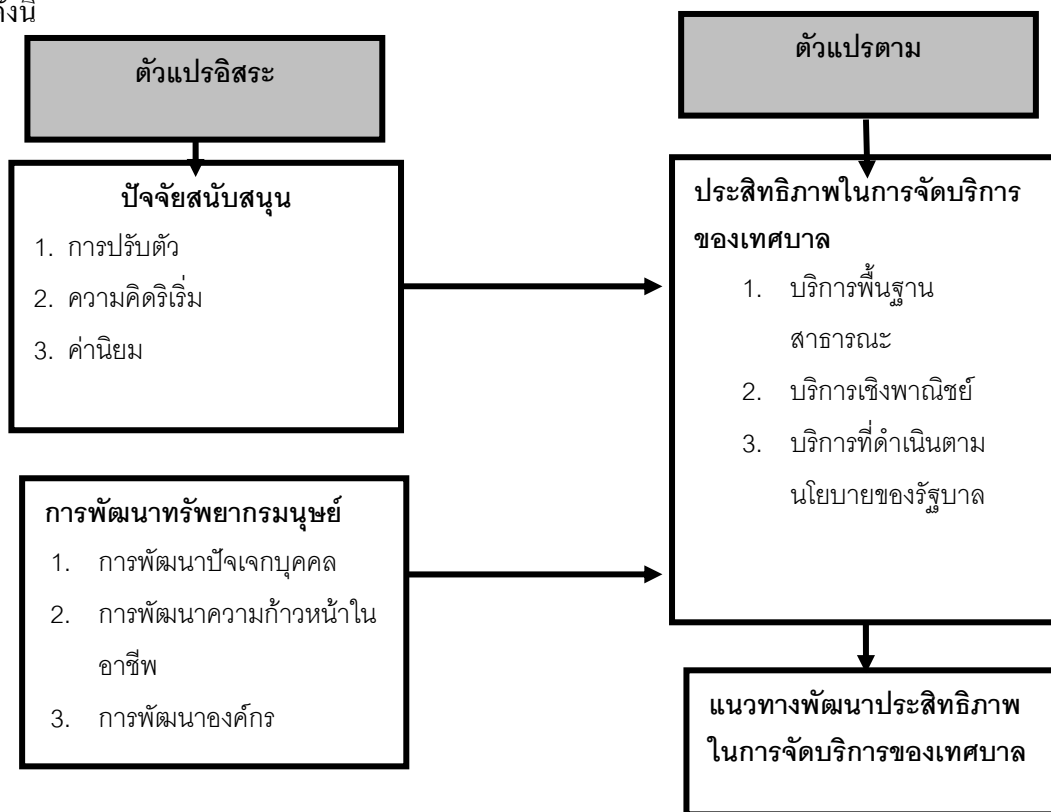
1. เพื่อศึกษาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลาง
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลาง

### 3. เพื่อนำเสนอรูปแบบการพัฒนา

ทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลาง

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางมีกรอบแนวคิดการวิจัยดังนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

### ประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาล

หมายถึง การดำเนินงานการจัดบริการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ของเทศบาลที่เกิดจากการกระจายอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ในงาน 3

ด้านคือ บริการพื้นฐานสาธารณะ บริการเชิงพาณิชย์ บริการที่ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาล

งานบริการประชาชน หมายถึง งานที่หน่วยงานของรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้กับประชาชนหรือให้กับส่วนราชการด้วยตนเอง

เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจะด้วยกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับใด ๆ ก็ตามอาจเป็น การบริการให้กับประชาชนโดยตรง เช่น ติดต่องาน ทะเบียนราษฎร การชำระภาษี เป็นต้น หรือการ ให้บริการกับประชาชนทางอ้อม เช่น การป้องกัน บรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

**เทศบาล** คือ หน่วยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย ซึ่งถือกำเนิดในสมัย พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงริเริ่มและ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำ การศึกษาสู่ทางในการ จัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้น เนื่องจากในขณะนั้นผู้บริหารเทศบาลมิได้มาจากการ เลือกตั้งของประชาชนแต่เป็นข้าราชการประจำ การ ดำเนินการของเทศบาลขณะนั้นจึงยังไม่สมบูรณ์ตาม หลักการปกครองของตนเอง จนกระทั่งเกิดการ เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร พ.ศ. 2475

### รูปแบบของเทศบาล

มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้ง ท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลกำหนดไว้ 3 ประการคือ

1. จำนวนและความหนาแน่นของ ประชากรในท้องถิ่นนั้น
  2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นโดย พิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของ ท้องถิ่น
  3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น
- จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น เทศบาล สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) เทศบาลนคร คือ ท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ความ หนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตาราง

กิโลเมตร มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนด และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ ขึ้นเป็นเทศบาลนคร (2) เทศบาลเมือง คือ ท้องถิ่นที่ เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง จะถูกยก ฐานะเป็นเทศบาลเมืองโดยไม่พิจารณาส่วนอื่น ประกอบ ส่วนท้องถิ่นที่มีได้เป็นที่ตั้งของศาลากลาง จังหวัดแต่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ ต้องมี พลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของ ประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร มี รายได้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนด และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาล เมือง (3) เทศบาลตำบล คือ ท้องถิ่นที่มีรายได้จริงไม่ รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป มีประชากร 7,000 คนขึ้นไป ความ หนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อตาราง กิโลเมตรขึ้นไป และได้รับความเห็นชอบจาก ประชาชนในท้องถิ่นการจัดตั้ง การเปลี่ยนชื่อ เทศบาล การเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล การ เปลี่ยนแปลงฐานะและการยุบเลิกเทศบาล จะต้อง กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น

**โครงสร้างการบริหารราชการและการแบ่ง หน่วยงานของเทศบาล** ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วนคือ สภาเทศบาล และ คณะเทศมนตรี สำหรับปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

**สภาเทศบาล** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร อันเป็น วิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภา เทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่

ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้ (1) สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกทั้งหมด 12 คน (2) สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกทั้งหมด 18 คน (3) สภาเทศบาลนครมีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานคนหนึ่ง และรองประธานอีกคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

**คณะเทศมนตรี** เป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล มีอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีได้รับเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ประกอบด้วย ตำแหน่งต่าง ๆ ได้แก่ นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาลคือ กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คนสำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บ ปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

**พนักงานเทศบาล** พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจปฏิบัติภารกิจนอก

สำนักงานก็ได้ มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก

ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยเน้นศึกษาเฉพาะปัจจัยภายในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ ปัจจัยสนับสนุนต่อประสิทธิภาพ ประกอบด้วย การปรับตัว ความคิดริเริ่มและค่านิยม และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรประกอบด้วย การพัฒนาปัจเจกบุคคล การพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ และการพัฒนาองค์กร

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจแบบวัดครั้งเดียวเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามในพื้นที่เทศบาลในเขตภาคกลาง

## เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ลักษณะของเครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสอบถามความคิดเห็น มีลักษณะคำถามทั้งปลายเปิดและปลายปิด แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาล ส่วนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลที่เป็นโครงการใน 3 ด้าน

ผู้วิจัยทดสอบค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถามด้วยวิธีของ Cronbach ได้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาเท่ากับ .964

## ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือเจ้าหน้าที่เทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลาง ประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล รวม 403 แห่ง ศึกษาในช่วงเดือน มีนาคม-เมษายน 2552 โดยผู้วิจัย กำหนดขนาดตัวอย่างในการศึกษา ด้วยการคำนวณตามสูตรของยามานะ ได้กลุ่มตัวอย่าง 202 ตัวอย่าง

## การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้สถิติเชิงพรรณนา บรรยายลักษณะ ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง โดยการแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสูงสุด และค่าต่ำสุด ใช้สถิติการวิเคราะห์ Pearson วิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลในเขตภาคกลางและใช้สถิติ Multiple Regression Analysis (stepwise) วิเคราะห์การถดถอยพหุ เพื่อทดสอบสมมติฐาน

## ผลการวิจัย

ประสิทธิภาพการจัดการบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางในภาพรวมพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางในภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับ มาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.45) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางพบว่า เพศ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาล โดยพบว่าเพศหญิงมีประสิทธิภาพการจัดบริการสูงกว่าเพศชาย อายุมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลาง โดยพบว่าอายุต่ำกว่า 30

ปีมีประสิทธิภาพการจัดบริการสูงที่สุด ในด้านปัจจัยสนับสนุนพบว่าปัจจัยความคิดริเริ่มมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางสูงที่สุด รองลงมาคือปัจจัยค่านิยมมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลาง และปัจจัยการปรับตัวมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางในลำดับสุดท้าย ส่วนปัจจัยทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์พบว่า การพัฒนาองค์กรมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางสูงที่สุด รองลงมาปัจจัยการพัฒนาปัจเจกบุคคลมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลาง และการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางลำดับสุดท้าย

รูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางมีองค์ประกอบดังภาพต่อไปนี้



ปัจจัยสนับสนุนได้แก่ (1) ความคิดริเริ่มของเจ้าหน้าที่ในการจัดบริการในเทศบาล ปัญหาเกิดจาก

สภาพการทำงานราชการในปัจจุบันมีความจำเจ และมีขั้นตอนการทำงานมาก มีอิทธิพลให้วัฒนธรรมองค์กรที่กำหนดกรอบการทำงานที่เป็นระเบียบแบบแผนมีส่วนปิดกั้นไม่ให้ผู้ปฏิบัติงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ แปลกใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลให้แก่ประชาชน (2) ค่านิยมของเจ้าหน้าที่ในการจัดบริการในเทศบาล การพัฒนาบุคลากรด้วยการส่งเจ้าหน้าที่ผู้บรรจุใหม่เข้ารับการฝึกอบรมดีกว่าผู้ที่เคยปฏิบัติงานบรรจุมานานแล้ว หากส่งผู้ที่เคยปฏิบัติงานอยู่ก่อนแล้วไปฝึกอบรมจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณมากขึ้น และยังทำให้ไม่ได้ประโยชน์ และหากพัฒนาบุคลากรตามแนวทางสากลก็จะใช้ไม่ได้ผล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากมีข้อจำกัดในหลายด้าน (3) การปรับตัวของเจ้าหน้าที่ในการจัดบริการในเทศบาล การเปลี่ยนแปลงหน้าที่การงานเป็นเรื่องท้าทาย การเปลี่ยนแปลงงานอาจมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจสภาพการทำงานในปัจจุบันของเจ้าหน้าที่บางส่วน และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงงาน การโยกย้ายงานถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีที่สุดในการปรับตัว (4) การพัฒนาองค์กรในการจัดบริการในเทศบาล ผู้บริหารต้องเน้นการบริหารแบบองค์รวม โดยมุ่งวิเคราะห์ปัญหาหลัก และเร่งแก้ปัญหา จัดให้มีการวิจัยเกี่ยวกับองค์กรเพื่อหาจุดอ่อน แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขและต้องมีการนำเอาแนวคิด รูปแบบการบริหารงานแนวใหม่ เข้ามาประยุกต์ใช้กับองค์กรเทศบาล (5) การพัฒนาปัจเจกบุคคลของเจ้าหน้าที่ในการจัดบริการในเทศบาล การจัดการหลักสูตรอบรมของหน่วยงานไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร ทำให้การบริหารงบประมาณของหน่วยงานเมื่อ

จัดทำโครงการมาแล้วบางโครงการทำไปโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ทำให้เสียงงบประมาณไปโดยไม่ได้ประโยชน์ หากหน่วยงานจัดให้มีการอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นเพิ่มพูนความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในการปฏิบัติงาน ที่สอดคล้องกับความต้องการของเจ้าหน้าที่ที่จะทำให้อหลักสูตรการอบรมดังกล่าวนำมาใช้ในองค์กรได้อย่างถูกต้องตรงเป้าหมาย (6) การพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพของเจ้าหน้าที่ในการจัดบริการในเทศบาล หน่วยงานต้องมีการวางแผน กำหนดวิธีการ ขั้นตอน การเปลี่ยนแปลงสายงาน การเลื่อนระดับ หรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการทำงานไว้อย่างชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม เทศบาลต้องมีการชี้แจงหรือจัดทำเอกสาร เกี่ยวกับลักษณะตำแหน่ง และความก้าวหน้าในตำแหน่ง ให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบเพราะเจ้าหน้าที่ มีความคาดหวังว่างานที่ทำอยู่มีความก้าวหน้าในอาชีพ

### การอภิปรายผล

บริการพื้นฐานสาธารณะ บริการเชิงพาณิชย์ บริการที่ดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลใน 3 ด้าน (ภาพรวม)พบว่า ประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลในเขตพื้นที่ภาคกลางอยู่ในระดับมีประสิทธิภาพปานกลาง สอดคล้องกับผลการวิจัยของประจักษ์ ธารศิริสิน (2544) ที่ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนของเทศบาลนครสมุทรปราการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน และเพื่อศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ ประชาชนของเทศบาลนครสมุทรปราการกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้รับบริการที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครสมุทรปราการของแต่ละครัวเรือน สรุปผลการวิจัย

พบว่า ประสิทธิภาพในการทำงานของเทศบาล เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในภาพรวมอยู่ในระดับพอใช้หรือแค่ปานกลาง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าในการจัดบริการให้ประชาชนทั้งสาม 3 ด้านและแก้ปัญหาของประชาชนยังเข้าไม่ถึงความต้องการของประชาชน ผลการศึกษาที่พบว่าเทศบาลมีระดับประสิทธิภาพในการจัดบริการเทศบาลแต่ละระดับปานกลางหรือแค่พอใช้ นั้น เทศบาลต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและการที่องค์กรจะมีประสิทธิภาพขึ้นได้นั้นจำเป็นต้องมีการจัดการบริหารพัฒนากระบวนการที่สามารถนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการพัฒนาของ ดิน ปรัชญาพฤทธิ์ (2534) ที่กล่าวไว้ว่าการบริหารการพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่นำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ที่กำหนดเอาไว้ โดยผู้มีอำนาจและการบริหารการพัฒนา อาจพิจารณาได้ทั้งจากแง่มุมของสาขาวิชา และในแง่กระบวนการ ในแง่ของสาขาวิชานั้นการบริหารการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นค่านิยมการประคองรักษาคิดค้น และความคิดสร้างสรรค์ นั่นก็คือ การประคองรักษาคิดค้นและความคิดสร้างสรรค์เกี่ยวกับการบริหารในตัวของมันเอง

ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เทศบาล ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงานและมีอายุไม่มากนัก ต่อปัจจัยสนับสนุนมีประสิทธิภาพต่อการจัดบริการของเทศบาล พบว่า เจ้าหน้าที่เทศบาลเห็นว่าปัจจัยสนับสนุนที่องค์กรก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง ในเรื่องของการปรับตัว จากการศึกษาพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง อาจเป็น

เพราะว่า ในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยากเพราะว่ากระบวนการ การปรับตัวนั้นมีหลายระดับเป็นปัจจัยที่ต้องศึกษาอย่างเข้าใจ ในเรื่องของปัจจัยในการปรับตัวมีหลายระดับนั้นสอดคล้องกับคำกล่าวของ Roy (1984) ที่ได้กล่าวถึงกระบวนการปรับตัวว่ากระบวนการปรับตัวที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของแต่ละบุคคลนั้น แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ การปรับตัวที่เราปรับตัว และการปรับตัวที่กระทำไปโดยไม่รู้ตัว

ส่วนปัจจัยสนับสนุนด้านความคิดริเริ่มและค่านิยมเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ค่อนข้างน้อย โดยแม้จะเห็นว่าตนเองมีความคิดริเริ่มหรือมีศักยภาพเพียงพอในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ แต่วัฒนธรรมองค์กร ที่กำหนดกรอบการทำงานตามระเบียบแบบแผน มีส่วนปิดกั้นไม่ให้ผู้ปฏิบัติงานมีความคิดริเริ่ม ประกอบกับการพัฒนาบุคลากรตามแนวทางสากลใช้ไม่ได้ผลกับองค์กร ส่วนท้องถิ่นเนื่องจากข้อจำกัดในหลายด้าน สอดคล้องกับการศึกษาที่ผ่านมา (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2537) ว่าในหน่วยงานราชการนั้น แม้มีการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนาบุคลากร แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จด้วยเหตุผลหลายประการรวมทั้งความต่อเนื่องในนโยบายผู้บริหาร ความสนใจของผู้บริหาร ตลอดจนสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพดี ในองค์กร ที่เป็นการบูรณาการของการพัฒนาตัวบุคคล การให้ความก้าวหน้าในการทำงาน หรือการพัฒนาสายอาชีพ และการพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตคุณภาพ โอกาส และการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการสูงสุด ให้แก่สมาชิกขององค์กร เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร

ในด้านปัจจัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีการพัฒนาในแต่ละด้านใกล้เคียงกันทั้ง 3 ปัจจัยไม่ว่า การพัฒนาปัจเจกบุคคล การพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพและการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้ตามแนวคิดของ กิลเล่ (Gilley, 1992) เห็นว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คือการนำกิจกรรมและการวางรูปแบบอย่างมีระบบมาใช้ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะความสามารถ ตลอดจนพฤติกรรมของบุคลากรให้ดีขึ้น ซึ่งต้องทำควบคู่กันไปทั้ง 3 ส่วน คือ การพัฒนาปัจเจกบุคคล การพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ และการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คือ การกระทำใด ๆ ขององค์กร ที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร ซึ่งเป้าหมายความสำเร็จของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อันเป็นความพยายามที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานในปัจจุบันหรืออนาคต โดยการให้ความรู้เปลี่ยนแปลงทัศนคติและเพิ่มทักษะความสามารถ โดยเป็นการผสมผสานระหว่างการพัฒนาฝึกอบรมและการพัฒนาปัจเจกบุคคล การพัฒนาองค์กร และการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ เพื่อประสิทธิผลของการพัฒนาบุคลากร กลุ่ม และองค์กร (Melagan, 1989) โดยทั้ง 3 ส่วน มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน คือ การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการทำงาน ของพนักงานให้ดีขึ้น เป็นการนำทรัพยากรมนุษย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยขอบเขตของกิจกรรมของเป้าหมายในการปรับปรุงระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมุ่งเน้นผลผลิตของทรัพยากรมนุษย์และผลผลิตขององค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายขององค์กร

## ข้อเสนอแนะ

ผลการวิเคราะห์ที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสามารถเสนอแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลใน 2 ด้าน คือ ประสิทธิภาพในการจัดบริการงาน 3 ด้านและการให้ความสำคัญต่อปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาลดังนี้

### 1. ในด้านการบริการพื้นฐานสาธารณะ

ผลจากการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการจัดบริการอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้นและประเด็นที่เห็นว่ามีประสิทธิภาพน้อยที่สุดคือ ระดับการรักษาความปลอดภัยในชุมชน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กิจกรรมการอนุรักษ์ พัฒนาชุมชน และการจัดการแหล่งน้ำสาธารณะ ป่า ชุมชน แหล่งประมง เป็นต้น ในปัจจุบันความปลอดภัยในทรัพย์สินและความปลอดภัยของบุคคลมีน้อยลง คดีต่าง ๆ มีมากขึ้นจำเป็นที่เทศบาลจะต้องมีการป้องกันภัยให้กับประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากกว่านี้ ส่วนการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์ พัฒนาชุมชน และการจัดการแหล่งน้ำสาธารณะ ป่า ชุมชน แหล่งประมง นั้นก็มีความจำเป็นที่เทศบาลต้องเข้ามาดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจัง ไม่ใช่แค่ผักชีโรยหน้า เป็นแค่โครงการไฟไหม้ฟางเท่านั้นเมื่อมีโครงการเหล่านี้จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างถาวรเป็นต้น ในด้านการบริการเชิงพาณิชย์ผลจากการศึกษาพบว่าประสิทธิภาพการจัดบริการอยู่ในระดับปานกลางและโครงการที่ทางเทศบาลจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นอย่างเร่งด่วนเพราะจากการศึกษาพบว่า มีประสิทธิภาพต่ำได้แก่ การจัดการบริหารสินเชื่อเพื่อส่งเสริมรายได้ การจ้างงานในท้องถิ่นและการบริการสินเชื่อที่อยู่อาศัยในชุมชน ส่วนในด้านการ

บริการตามนโยบายรัฐบาลผลจากการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการจัดบริการอยู่ในระดับปานกลาง เช่นกันและโครงการที่ทางเทศบาลจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นในด้านการบริการตามนโยบายรัฐบาลเพราะจากการศึกษาพบว่า มีประสิทธิภาพต่ำได้แก่จัดให้มีหน่วยเฝ้าระวัง รับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และการดูแลบำรุงรักษา เฝ้าระวังในทรัพย์สินของราชการ เช่น สายไฟ ฝาท่อระบายน้ำ เป็นต้น

2. การให้ความสำคัญต่อปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการของเทศบาล ควรจะดำเนินการดังนี้ เทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการสัมมนาเพื่อทบทวนกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงให้มีความทันสมัย และ/หรืออุดช่องว่าง ตลอดจนสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะเรื่องการคุ้มครองแรงงาน สภาพการจ้างงาน การกำกับดูแลสถานประกอบการตามกฎหมาย เทศบาลควรร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงิน เพื่อพัฒนาส่งเสริมอาชีพ และการสร้างรายได้ในชุมชน โดยจัดให้มีกองทุนเพื่อสนับสนุนเงินกู้แก่ธุรกิจขนาดย่อมในชุมชนเพื่อส่งเสริมการลงทุน และการจ้างงาน ควรส่งเสริมอาชีพของคนในท้องถิ่น เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มการเกษตรต่าง ๆ ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการดำเนินการแบบครบวงจร ตั้งแต่การหาวัตถุดิบ การผลิต และการจัดจำหน่าย เทศบาลควรตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาสภาพเศรษฐกิจและอุปทานที่แท้จริงของชุมชน แล้วนำมากำหนดแผน และกลยุทธ์ในการดำเนินการ การบริการ สินเชื่อที่อยู่อาศัยในชุมชน และ การบริหารจัดการการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว เทศบาลควรร่วมมือกับกรม กระทรวง เพื่อหา

แนวทางเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรเชิงบวก ที่ส่งเสริมให้บุคลากรมีโอกาสสร้างสรรค์หรือมีความคิดริเริ่ม จัดทำโครงการนำร่องเพื่อใช้หรือปรับใช้การพัฒนาศักยภาพตามแนวทางสากล อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนารูปแบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมในอนาคต เทศบาลควรจัดระบบการจัดการความรู้ (knowledge management) การพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ การเรียน การสอน งาน ให้แก่พนักงาน



## เอกสารอ้างอิง

- ประจันต์ ธารศิริสิน. (2544). *ประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนของเทศบาลนครสมุทรปราการ*. วิทยานิพนธ์  
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.
- ดิน ประชัยพฤทธิ์. (2534). *ทฤษฎีองค์การ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2537). *ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัย  
แห่งชาติ.
- Gilley, J. W. (1992). *The motivation to work*. New York: John Wiley.
- Melagan, A. (1989). *The Practitioner's guide: Models for hard practice*. New York: American  
Society for Training.
- Roy, L. (1984). *The analysis design and implementation of information systems*. New York: McGraw-Hill.