

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ระบบราชการไทยเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่ดำเนินกิจกรรมที่ครอบคลุมเกือบทุกด้านของสังคมมาโดยตลอด ระบบราชการไทยสามารถแบกรับภาระในการบริหารและพัฒนาประเทศไว้ได้อย่างดีพอสมควร อย่างไรก็ตามระบบราชการไทยก็ประสบปัญหาภายในระบบโครงสร้างของตนหลายประการ พิจารณาในประเด็นหลัก ๆ ได้ 3 ประการ ประการแรกคือโครงสร้างของระบบราชการดังที่เป็นอยู่มิได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ชัดเจนเท่าที่ควร และยังไม่สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประการที่สอง ส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนอยู่มาก ประการสุดท้าย กระทรวง ทบวง กรม ได้ขยายจำนวนหน่วยงานของตนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นการขยายในระดับแนวตั้งและแนวราบ การตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อทำหน้าที่ใหม่หรือหน้าที่เพื่อเป็นการพัฒนามีน้อยมาก ทำให้มีหน่วยงานของรัฐเข้าไปทำงานอยู่ในกระบวนการพัฒนาในแต่ละปีเพิ่มมากขึ้น เมื่อทำงานเสร็จสิ้นในแต่ละปี ระบบการทำงานแบบปิดซึ่งประเมินผลการทำงานโดยหน่วยงานนั้น ๆ เอง จึงมีลักษณะเป็นการประเมินที่เข้าข้างตัวเองส่งผลสะท้อนกลับไปยังรัฐว่า การทำงานของตนได้ผลดีในแต่ละปี และก็ขยายอัตรากำลังมากขึ้น ขยายบทบาทหน้าที่มากขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้กระบวนการในการพัฒนามีหน่วยงานของรัฐเข้าไปร่วมในกระบวนการพัฒนาแต่ละปีเพิ่มมากขึ้น มีความสลับซับซ้อน มีการแบ่งพื้นที่ หรือเหลื่อมพื้นที่กันทำมากขึ้น เกิดปัญหาเรื่องกระบวนการประสานงาน และการจัดสรรทรัพยากร เป็นไปอย่างเบียดบัง การกำกับควบคุม ตรวจสอบเป็นไปได้ยาก ทำให้เป็นการสะสมปัญหาในกระบวนการพัฒนาต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งทำให้ระบบราชการไทยถูกวิพากษ์จากสังคมว่าเป็นตัวถ่วงความเจริญ ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะมีระบบการทำงานที่ยุงยาก ซับซ้อน ลำช้า และมีพฤติกรรมที่ทุจริต ก่อให้เกิดผลเสียหายหลายประการกล่าวคือ

1. ผลเสียต่องบประมาณ การที่มีหน่วยงานตั้งขึ้นมากมาย และทำหน้าที่ซ้ำซ้อน เช่นนี้ทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณค่าจ้างเงินเดือน ซึ่งเป็นงบประมาณประจำ และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และเป็นตัวจำกัดงบประมาณด้านลงทุนของรัฐอย่างสำคัญ เพราะงบประมาณด้านค่าใช้จ่ายด้านบุคคลได้แก่ค่าจ้าง เงินเดือนมีแนวโน้มสูงขึ้น
  2. ผลเสียต่อโครงสร้างระบบราชการ การที่ปล่อยให้หน่วยงานใหม่ๆ เกิดขึ้น โดยทำหน้าที่ซ้ำซ้อน ทำให้ระบบราชการขาดเอกภาพ และเป็นอุปสรรคต่อการจัดโครงสร้างของระบบที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ระบบราชการจึงมีลักษณะที่เน้นหน่วยย่อย โดยละเลยความสำคัญของระบบทั้งระบบ หน่วยงานระดับกรมมีความสำคัญที่สุด มีความเป็นตัวของตัวเองสูง และไม่สนใจการประสานงาน ร่วมมือกับส่วนราชการอื่นอย่างจริงจัง
  3. ผลเสียต่อสำนึกและความรับผิดชอบของข้าราชการ ที่ติดยึดกับหน่วยงานของตัวเองเป็นสำคัญ และปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เน้นภาพรวมของการบริหารและการพัฒนาประเทศ เมื่อทำงานไม่เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการอันเนื่องมาจากไม่ประสานกับหน่วยงานอื่นอย่างได้ผล ก็แก้ปัญหาโดยพยายามขยายขอบเขตหน้าที่ของตนออกไป การขยายขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานจึงเกิดขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง
  4. ผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่หลักเมื่อเกิดการขยายหน้าที่ออกไปโดยปราศจากการจำกัดแล้ว ผลเสียคือหน้าที่หลักซึ่งเป็นภารกิจสำคัญที่สุดของหน่วยงานนั้น ถูกลดความสำคัญลง ไปมีผลให้ความสามารถในการตอบสนองนโยบายของรัฐ ในความรับผิดชอบลดน้อยลง
- ผลของปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นปัจจัยบั่นทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการโดยรวม นอกจากนี้ระบบราชการยังถูกมองว่ามีบุคลากรที่ด้อยคุณภาพอยู่มากและยังไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรดังกล่าว เนื่องจากค่านิยมของคนไทยเปลี่ยนไปมากในยุคหลัง คนมีความรู้ความสามารถหันไปสู่วงการธุรกิจมากขึ้น ทั้งจากการอึดตัวของระบบราชการและภาคเอกชนสามารถจ่ายค่าตอบแทนและผลประโยชน์ในอัตราที่สูงกว่าราชการหลายเท่าตัว ซึ่งทำให้ระบบราชการนอกจากจะไม่ได้คนดีเข้าสู่ระบบเหมือนแต่ก่อน ยังต้องสูญเสียคนมีความรู้ในระดับสูง ระดับมัธยมนวม ทั้งนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของราชการมากพอสมควร นอกจากนี้ยังประสบปัญหากำลังคนเสื่อมอยู่จำนวนหนึ่ง ซึ่งตามกฎหมายไม่เอื้อให้มีการพิจารณาปลดถ่ายข้าราชการที่หย่อมสมรรถภาพออกจากราชการได้อย่างจริงจัง ทำให้ส่วนราชการต้องขออัตรากำลังเพิ่มโดยไม่จำเป็น เพื่อมาปฏิบัติงานทดแทนกำลังคนที่เฉื่อยชาดังกล่าว

โดยเฉพาะบทบาทและขนาดกำลังคนของภาครัฐที่ผ่านมานในอดีต ซึ่งหน่วยงานและกำลังคนของรัฐได้เพิ่มขึ้นมาก ทั้งนี้เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ตลอดระยะเวลาที่ผ่านภาครัฐการมีการเพิ่มทั้งในด้านจำนวนของหน่วยงานระดับกรม ระดับกองและในด้านอัตรากำลังข้าราชการประเภทต่างๆ ซึ่งเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์การขยายตัวอย่างรวดเร็วของหน่วยงานภาครัฐหากมองย้อนไป ดังตารางแสดงการขยายตัวของส่วนราชการในช่วง พ.ศ. 2476 - 2540

ตารางที่ 1.1 แสดงการขยายตัวของส่วนราชการในช่วง พ.ศ. 2476 - 2540 ( จำนวนและร้อยละของจำนวนที่เพิ่มขึ้นคำนวณจากฐานปี 2476 )

พ.ศ.	กระทรวง	กรม	กอง
2476	7	45	143
2484	10 ( 42.85 % )	49 ( 8.90 % )	317 ( 121.63 % )
2500	12 ( 71.43 % )	90 ( 100.00 % )	550 ( 284.62 % )
2512	12 ( 71.43 % )	113 ( 151.11 % )	827 ( 478.32 % )
2522	13 ( 85.71 % )	131 ( 191.11 % )	1,264 ( 783.92 % )
2532	14 ( 100.00 % )	140 ( 211.11 % )	1,306 ( 813.28 % )
2540	14	125	1,177

อย่างไรก็ดี จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่าจำนวนส่วนราชการโดยเฉพาะในระดับกรม และกองมีจำนวนน้อยลง กล่าวคือ จำนวนกรมลดลงจาก 140 กรม เหลือ 125 กรม และจำนวนกองลดลงจาก 1,306 กอง เหลือ 1,177 กอง ในปี 2540 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านั้นได้พัฒนา หรือจัดตั้งหน่วยงานระดับที่สูงกว่ากอง แต่ต่ำกว่ากรมขึ้นมาถึง 485 หน่วย ซึ่งถ้าพิจารณาหรือวิเคราะห์ในภาพรวมแล้ว จะเห็นว่าจำนวนส่วนราชการนั้นไม่ได้ลดลง หากแต่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

ในส่วนของจำนวนข้าราชการปี พ.ศ. 2512 เพิ่มขึ้นจาก 434,000 คน เป็น 788,000 คนในปี พ.ศ. 2522 หรือปีละประมาณร้อยละ 7 ในขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรมีเพียงร้อยละ 2.2 ไม่เพียงแต่มีการเพิ่มขึ้นของข้าราชการเท่านั้น จำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวก็เพิ่มอย่างรวดเร็วในประมาณที่สูงเช่นกันและจากการเพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้างอย่างรวดเร็วทำให้รัฐบาล

ต้องจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มขึ้นจาก 4,156 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2516 มาเป็นเกือบ 22,000 ล้านบาทในปีงบประมาณพ.ศ. 2523 หรือเพิ่มจากร้อยละ 16 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด มาเป็นร้อยละ 20 ซึ่งเมื่อรวมกับค่าตอบแทนและสวัสดิการอื่น ๆ แล้ว ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐจะสูงถึงประมาณร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย (พิจารณาตารางที่ 1.2)

**ตารางที่ 1.2** แสดงจำนวนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านบุคคล ต่องบประมาณรายจ่ายรวม

	2525	2530	2535	2538	2542
ข้าราชการและลูกจ้าง	1,083,764	1,198,097	1,316,914	1,464,557	1,585,778
งบประมาณรายจ่ายรวม * (A)	161,000	227,500	460,400	715,000	852,000
ค่าใช้จ่ายด้านบุคคล * (B)	59,645	87,885	173,949	270,774	344,057
(B)/(A) ร้อยละ	37.0	38.6	37.8	37.9	42.3

หมายเหตุ 1: \* หน่วยเป็น ล้านบาท

ที่มา : กรมบัญชีกลาง และสำนักงานประมาณ

จากข้อมูลข้างต้น ปรากฏว่าภาครัฐมีค่าใช้จ่ายด้านบุคคลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบราชการไทยมีค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทนต่องบประมาณรายจ่ายรวมในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง สัดส่วนดังกล่าวคิดเป็นประมาณร้อยละ 40 นอกจากนี้สัดส่วนจำนวนงบด้านบำเหน็จ บำนาญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเพิ่มจากประมาณ 2 พันล้านบาทในปี 2523 เป็นประมาณ 12 พันล้านบาท หรือกว่า 15 เท่า คาดว่าอนาคตค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะเพิ่มมากขึ้นเป็นภาระหนักกับรัฐบาลต่อไป (วิไล ; 2539 , หน้า 46)

จากปัญหาด้านกำลังคนที่มีจำนวนมากเกินไป ซึ่งปัญหาด้านนี้จะส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี จนในที่สุดหากไม่มีการควบคุมแล้ว งบประมาณของประเทศก็จะเพียงพอเฉพาะการจ่ายเป็นเงินเดือนและสวัสดิการของข้าราชการและลูกจ้างเท่านั้น จะไม่เหลือสำหรับการพัฒนาประเทศเลย (พิจารณาตารางที่ 1.3)

**ตารางที่ 1.3** แสดงการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนงบประมาณค่าใช้จ่ายรวมและค่าใช้จ่ายด้าน  
กำลังคนในแต่ละด้าน ของปีงบประมาณ 2528 และ ปี 2538

หน้าที่	งบประมาณรายจ่าย		หมวดเงินเดือนฯ	
	2528	2538	2528	2538
การพัฒนาเศรษฐกิจ	18.4	22.2	11.3	11.3
การพัฒนาสังคม	34.6	41.5	54.3	56.3
การรักษาความมั่นคง	32.4	19.7	28.9	26.8
การบริหารทั่วไป	14.6	16.6	5.5	5.6

ที่มา : ประมวลผลจาก "งบประมาณโดยสังเขป", สำนักงานประมาณ

ในแง่ของการเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายกับงบประมาณหมวดเงินเดือน ค่าจ้างในแต่ละหน้าที่ พบว่า งบประมาณรายจ่ายในด้านที่จะก่อให้เกิดผลผลิตทางเศรษฐกิจมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2528 และ เมื่อ 10 ปีต่อมาก็ยังเป็นสัดส่วนเท่าเดิม มีการใช้งบประมาณในการที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตของประเทศกว่าร้อยละ 80 นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือนค่าจ้างก็เช่นกัน ที่รัฐได้ใช้จ่ายให้กับข้าราชการในหมวดที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตสูงถึงร้อยละ 90 ทำให้เห็นถึงการขยายตัวของค่าจ้างเงินเดือนที่ไม่สัมพันธ์กับการผลิตในระบบเศรษฐกิจ

**ตารางที่ 1.4** สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลต่องบประมาณรายจ่ายด้านบริหารของ  
ภาครัฐกับภาคเอกชน

ภาครัฐ		ภาคเอกชน	
ลักษณะงาน	ค่าเฉลี่ย	ลักษณะงาน	ค่าเฉลี่ย
กลุ่มปฏิบัติการ	78.9	กลุ่มการผลิต	46.1
กลุ่มงานบริการ/บริหาร	72.5	กลุ่มงานบริการ/บริหาร	62.7

ที่มา : สماعคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

ตารางข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายด้านบุคคลต่องบประมาณรายจ่ายด้านบริหารของภาครัฐกับภาคเอกชน ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ทั้งในระดับปฏิบัติการและระดับบริหาร ภาครัฐเสียค่าใช้จ่ายด้านบริหารงานบุคคลสูงกว่าภาคเอกชน ส่วนในด้านผลิตภาพการผลิต

( Productivity ) นั้น ภาคเอกชนสูงกว่าภาครัฐ เป็นการยืนยันให้เห็นชัดเจนว่า ระบบบริหารราชการของไทยมีต้นทุนสูงในขณะผลผลิตต่ำ

ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ถ้าการกำหนดอัตราเพิ่มกำลังคนยังมีสภาพเดิมและการปรับโครงสร้างเงินเดือนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งมีผลกระทบต่อการพัฒนาด้านอื่น ๆ ต้องชะลอตัวลง อีกทั้งการปรับโครงสร้างอัตราเงินเดือนแต่ละครั้งใช้เงินจำนวนมากและล่าช้า เมื่ออัตราค่าตอบแทนของภาครัฐยังน้อยมากเมื่อเทียบกับภาคเอกชน นับเป็นสาเหตุหนึ่งของการสูญเสียกำลังคนออกจากราชการและคนรุ่นใหม่ไม่มีทัศนคติที่นิยมการรับราชการ และจากการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะสามารถแข่งขันและอยู่รอดได้นั้น ต้นทุนเป็นตัวกำหนด และทรัพยากรบุคคลภายในองค์กรนับไว้ว่าเป็นต้นทุนที่สำคัญมากที่จะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและพึงระวังการจ้างงานที่ก่อให้เกิดผลงานคุ้มกับค่าตอบแทน เพื่อให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลรวมไม่สูงจนเกินไป

รัฐบาลทุกสมัยได้ตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญในการปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองมีความพยายามในการจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่และการบริหาร รวมทั้งกระจายอำนาจการบริหารราชการจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและเสริมความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การจัดให้มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงนี้รัฐบาลกลางไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากไม่ได้รับความร่วมมือและการประสานงานที่ดีจากรัฐบาลท้องถิ่น

ทั้งนี้ตามหลักเศรษฐศาสตร์การคลัง รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและรู้ความต้องการของประชาชน สามารถทำหน้าที่การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลกลางนอกเหนือไปจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นมีการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ของการดำเนินมาตรการการจัดสรรทรัพยากรที่ดีกว่า รัฐบาลกลาง (Boadwey,1979 ;อ้างใน สกนธ์ ; หน้า 120) ซึ่งปัจจุบันโครงสร้างการบริหาร เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระในการปกครองตนเองมาก เพราะโครงสร้างมีการกระตุ้นให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาตนเอง เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งเทศบาลบังคับให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง แม้ว่าเทศบาลจะมีระดับความเป็นอิสระสูง แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง ทำให้เทศบาลไม่มีความคล่องตัวในการทำงาน โดยเฉพาะด้านการคลัง รัฐบาลกลางกำหนดประเภทของภาษีอากร อัตราของภาษีและค่าธรรมเนียมหลายชนิด ยังผลให้เทศบาลมีรายได้จำกัดไม่สามารถหารายได้อื่นนอกเหนือที่กฎหมายกำหนด ผลก็คือเทศบาลมีรายได้น้อยและต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางซึ่งเต็มไปด้วยเงื่อนไขที่ รัฐบาลกลางกำหนดไว้ การมีรายได้น้อยทำให้ไม่อาจทำงานให้ท้องถิ่นได้เต็มที่

และการรับเงินอุดหนุนยังทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดโครงการงานด้วยตนเอง จากการศึกษาของ วรพิทย์ มีมาก (ปี 2535) งบประมาณในแต่ละปีเกือบ 75% ถูกนำไปใช้เป็นเงินเดือนของพนักงานและการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ภายในเทศบาล เช่นนี้แล้วเทศบาลยังมีความจำกัดในการพัฒนาเมือง (ธเนศวร ; 2539, หน้า 10 – 11)

**ตารางที่ 1.5 แสดงงบประมาณรายจ่ายและค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของเทศบาลทั่วประเทศ**

หน่วย : พันบาท

	ปี 2536	ปี 2537	ปี 2538
งบประมาณรายจ่าย (A)	4,854,172.00	5,238,536.00	6,181,100.00
อัตราเพิ่ม ร้อยละ	-	7.91	18.00
ค่าใช้จ่ายด้านบุคคล (B)	3,045,832.50	3,210,248.80	4,025,448.90
อัตราเพิ่ม ร้อยละ	-	5.41	25.30
(B)/(A) ร้อยละ	62.73	61.28	65.11

ที่มา : หนังสือสถิติรายปี

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่า เทศบาลทั่วประเทศมีการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายและค่าใช้จ่ายด้านบุคคลสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะจากปี พ.ศ. 2538 งบประมาณรายจ่ายรวมเพิ่มขึ้นจากเดิมในปี พ.ศ. 2537 ร้อยละ 18 ในส่วนของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลก็เช่นกัน ได้มีอัตราการเพิ่มขึ้นของปี พ.ศ. 2538 กว่า ร้อยละ 25 ซึ่งถือว่าเป็นอัตราของการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลที่สูงมาก เมื่อพิจารณาในสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลต่องบประมาณรายจ่ายรวมของเทศบาลทั่วประเทศ พบว่าค่าใช้จ่ายด้านบุคคลมีสัดส่วนในงบประมาณรายจ่ายรวมที่สูงถึงกว่าร้อยละ 65

และในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหน่วยวิเคราะห์ เนื่องจากว่าเมืองเชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่ที่ถือว่ามีความสำคัญเป็นอันดับที่ 2 รองจากกรุงเทพฯ และเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือตอนบน เพราะมีปัจจัยดังนี้

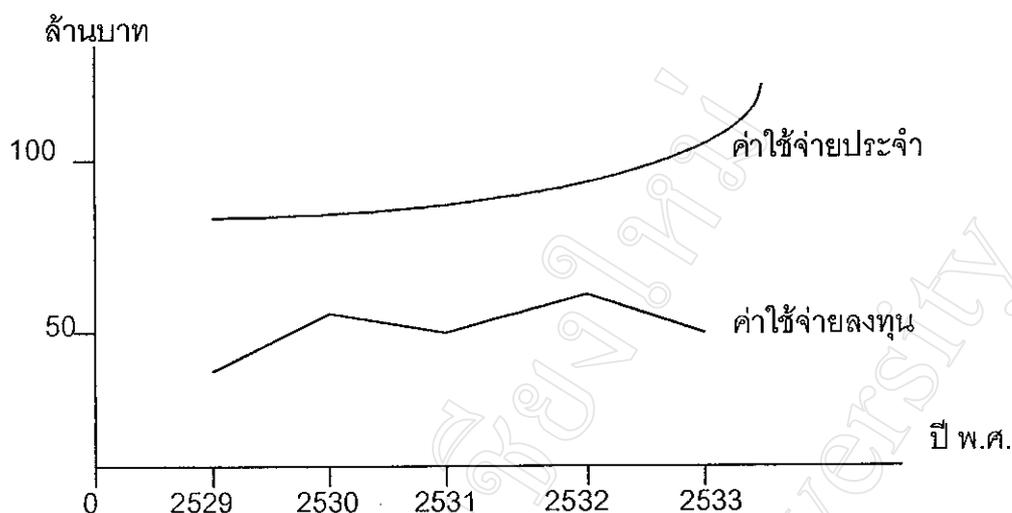
1. เมืองเชียงใหม่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวสูง มีความสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรท่องเที่ยวที่มีคุณค่าทั้งวัฒนธรรม จารีตและประเพณี
2. เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางการศึกษาของภาคเหนือ เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนหลายแห่ง

3. ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดนโยบายเมืองหลักและเมืองรองในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ และเชียงใหม่ได้รับการกำหนดให้เป็นเมืองหลักของภาคเหนือในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 และแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 6 ให้เชียงใหม่มีบทบาทด้านการบริหารและขยายบทบาทเป็นแหล่งอุตสาหกรรมและศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภาคเหนือตอนบน และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดให้พัฒนาเมืองเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางธุรกิจการค้า การบริหาร การท่องเที่ยว แหล่งอุตสาหกรรม การคมนาคมและการศึกษา

ความเจริญเติบโตของเมืองเชียงใหม่เป็นไปอย่างรวดเร็วและในทุก ๆ ด้าน สำหรับจำนวนของประชากรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จะมีการเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง คือระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2538 มีอัตราเพิ่มร้อยละ 1.5 และระหว่างปี 2538 - 2543 จะมีอัตราเพิ่มร้อยละ 1.3 แต่การขยายตัวของประชากรนอกเขตเทศบาลจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ จากตัวเลขของสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทยปรากฏว่าอัตราตราบการขยายตัวของผังเมืองรวมของเชียงใหม่สูงกว่าของเขตเทศบาลคือร้อยละ 2.3 ทำให้เทศบาลนครเชียงใหม่คาดไว้ในอนาคตอาจดำเนินการขยายเขตเทศบาลออกไปให้ครอบคลุมพื้นที่กว่า 100 ตารางกิโลเมตรเพื่อควบคุมการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชานเมืองโดยรอบ

จากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเมืองเชียงใหม่ในระยะเวลาช่วง 20 ปี ประกอบการขาดการควบคุมและชี้แนะในทิศทางที่เหมาะสม การขยายตัวของเมืองเชียงใหม่จึงเกิดปัญหาจำนวนมากเช่น การจราจร การจัดการขยะ น้ำเสีย อากาศเป็นพิษ ฯลฯ จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้เป็นภาระหนักกับเทศบาลในการดูแลจัดการ อีกทั้งในการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ก็ยังมีปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะด้านการคลังที่สามารถจัดเก็บรายได้ได้น้อย ภาษีส่วนใหญ่ในส่วนกลางจะเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรมาให้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่น ขาดอิสระและการวางแผนระยะยาว เพราะไม่สามารถคาดการณ์ถึงจำนวนของเงินอุดหนุนที่จะได้รับในอนาคตได้ ซึ่งรายได้จากเงินอุดหนุนและภาษีที่เทศบาลนครเชียงใหม่จะได้รับจัดสรรมาให้นั้นสูงถึงร้อยละ 74 ของรายได้ของเทศบาลทั้งหมด นอกจากนี้แล้วการบริหารรายจ่ายของเทศบาลก็เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับประชาชน พิจารณาในกราฟที่ 1 ดังนี้

กราฟที่ 1 แสดงค่าใช้จ่ายประจำและค่าใช้จ่ายลงทุนของเทศบาลนคร  
เชียงใหม่ระหว่างปี พ.ศ.2529 - 2533



ที่มา : งานวิเคราะห์นโยบายและแผน กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครเชียงใหม่

จากกราฟจะเห็นว่าค่าใช้จ่ายประจำของเทศบาลนครเชียงใหม่จะมีอัตราที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายในการลงทุน และค่าใช้จ่ายประจำมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้เนื่องจากรายจ่าย ของเทศบาลส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ โดยรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำและ ชั่วคราว คิดเป็นร้อยละ 56 ของงบรายจ่ายประจำ และคิดเป็นประมาณร้อยละ 22.7ของรายจ่ายทั้งหมด อีกทั้งรายจ่ายในหมวดเงินเดือนค่าจ้างประจำมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 20 ต่อปี ค่าจ้างชั่วคราวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 12 ต่อปี การที่เทศบาลมีรายจ่ายในหมวดเงินเดือนค่าจ้างในอัตราที่สูงจะทำให้เทศบาลเหลือเงินงบประมาณไปใช้จ่ายเพื่อปรับปรุง พัฒนา และลงทุนในงานของเทศบาลไม่เพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่และที่จะตามมาในอนาคต

ตารางที่ 1.6 แสดงงบประมาณรายจ่ายรวมและค่าใช้จ่ายด้านบุคคลของเทศบาลนครเชียงใหม่

หน่วย : พันบาท

	ปี 2524	ปี 2530	ปี 2534	เฉลี่ย ปี 2524 - 2534
รายจ่ายรวม (A)	88,870.00	157,365.00	245,880.00	149,430.00
อัตราเพิ่ม ร้อยละ	-	78.00	56.00	
ค่าใช้จ่ายบุคคล (B)	21,040.00	38,278.00	65,660.00	39,130.00
อัตราเพิ่ม ร้อยละ	-	80.900	71.00	
(B)/(A) ร้อยละ	23.67	24.32	26.70	26.18

จากตารางที่ 1.6 จะเห็นได้ว่า เทศบาลนครเชียงใหม่มีการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย และค่าใช้จ่ายด้านบุคคลสูงขึ้น ในปี พ.ศ. 2534 มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 56.0 จากปี พ.ศ. 2530 และในส่วนของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลก็เช่นกัน ได้มีอัตราการเพิ่มขึ้นของ ค่าใช้จ่ายปี พ.ศ. 2534 มีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 71.0 ซึ่งถือว่าเป็นอัตราของการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลที่สูงมาก เมื่อพิจารณาในสัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลต่องบประมาณรายจ่ายรวมเฉลี่ยของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่าค่าใช้จ่ายด้านบุคคลมีสัดส่วนในงบประมาณรายจ่ายรวมประมาณร้อยละ 26

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาถึงการขยายกำลังคนในด้านที่สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรในหน่วยงาน ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์การประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ของการขยายกำลังคนของเทศบาล ว่าจากการที่ได้มีการขยายกำลังคนเพิ่มขึ้นนั้นได้ทำให้ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยในการเพิ่มบุคลากรเหล่านั้นเป็นอย่างไร ผู้วิจัยมีเหตุผลเนื่องจากว่าการศึกษาการประหยัดจากขนาด จะปรากฏในงานวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่จะมีหน่วยวิเคราะห์เป็นองค์กรธุรกิจเป็นส่วนมาก ยังมีได้แพร่หลายในทางสังคมศาสตร์และทางรัฐศาสตร์ที่จะมีหน่วยวิเคราะห์เป็นองค์การราชการเท่าใดนัก ผู้วิจัยจึงเห็นว่างานชิ้นนี้น่าสนใจศึกษาเป็น อย่างยิ่ง เพื่อประโยชน์แก่การบริหารงานโดยเฉพาะงานบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์ถึงการประหยัดจากขนาด ของการขยายกำลังคนของเทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของการประหยัดจากขนาดของการขยายกำลังคนของเทศบาลนครเชียงใหม่

## 1.3 สมมุติฐานการศึกษา

1. การขยายกำลังคนของเทศบาลนครเชียงใหม่ไม่ได้ก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด
2. ทัศนคติของกลุ่มต่อการประหยัดจากขนาดในการขยายกำลังคนของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในด้าน การประหยัดด้านแรงงาน การประหยัดด้านเทคนิค และการประหยัดด้านการจัดการ ไม่มีความแตกต่างกัน

#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ :

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สามารถใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาปรับปรุงการ ระบบการบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป และจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของเทศบาล ตามนโยบายในการจำกัดกำลังคนภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐมีขนาดกะทัดรัด เพื่อให้บุคลากรของรัฐได้รับค่าตอบแทนในการทำงานอย่างเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็สามารถเพิ่มสมรรถนะในการผลิตและบริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

#### 1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

การประหยัดจากขนาดในการขยายกำลังคน หมายถึง การที่ได้มีการขยายกำลังคนเพิ่มขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยในการเพิ่มบุคลากรเหล่านั้นเป็นอย่างไร

การประหยัดด้านแรงงาน หมายถึง บุคลากรมีความชำนาญมากขึ้นอันเนื่องมาจากการนำหลักการแบ่งงานกันทำ จึงเกิดความชำนาญเฉพาะอย่างช่วยลดระยะเวลาในการทำงานลงได้

การประหยัดด้านการจัดการ หมายถึง หน่วยผลิตสามารถจ้างฝ่ายจัดการเข้ามาบริหาร และวางนโยบายที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการได้ง่ายและในราคาที่ถูกลงกว่ากิจการขนาดเล็ก เพราะมีอำนาจในการต่อรองมากกว่า

การประหยัดทางด้านเทคนิค หมายถึง เกิดขึ้นจากองค์กรมีปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้น มีโอกาสนำเครื่องมือซึ่งมีประสิทธิภาพ ได้แก่ เครื่องมือ เครื่องจักรมาช่วยในการทำงานหรือการผลิต ทำให้องค์กรสามารถลดต้นทุนด้านแรงงานในระยะยาวลงได้ จะมีผลทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยลดลง