

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาการศึกษา

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ถือกำเนิดมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย โดยจัดตั้งเทศบาลขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2478 และมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นกฎหมายหลักของการบริหารราชการเทศบาลในปัจจุบัน เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริการสาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค สาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงการส่งเสริมและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง (กตัญญู แก้วหานาม, 2552)

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากโดยเฉพาะการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหมวด 9 ได้บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่น กล่าวถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น รวมถึงได้ปฏิรูปหลักการใหม่ ๆ เพิ่มเติมในหลายหมวดและหลายมาตรการประการที่สำคัญคือความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ให้หลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างกว้างขวางโดยกำหนดให้เป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยมีการจัดเก็บรายได้จากท้องถิ่นเอง และส่วนกลางจัดสรรภาษีมาให้ตามสัดส่วนของพื้นที่และประชากรตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้นำมาพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของคนในท้องถิ่น งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกอบไปด้วย ส่วนหลัก ๆ ดังนี้ คือ งบบุคลากร งบดำเนินการ งบรายจ่ายอื่น งบลงทุน และงบกลาง โดยปกติแต่ละองค์กรจะมีงบบุคลากรในสัดส่วนที่สูง เมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งสิ้นขององค์กร และได้กำหนดไว้ไม่ให้เกิน 40% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 มาตรา 35

งานบริหารบุคคล เป็นระบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมค่าใช้จ่าย โดยต้องบริหารบุคคลให้เหมาะสมกับงาน ขนาดและสถานภาพขององค์กรเพื่อก่อให้เกิดการใช้จ่ายในค่าจ้างที่คุ้มค่า โดยปกติแต่ละองค์กรจะมีค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งสิ้นขององค์กร งานบริหารบุคคลจึงมีความสำคัญอย่างมากในการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กร ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรมีหลายประเภท นอกจากเงินเดือนและค่าจ้างแล้ว ได้แก่ ค่าสวัสดิการ (ค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร) เงินค่าตอบแทน (เงินประจำตำแหน่งบริหาร หรือค่าตอบแทนวิชาชีพ) ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาฝึกอบรม ฯ หากองค์กรสามารถบริหารบุคลากรได้อย่างเหมาะสม ก็จะ สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรได้ และเท่ากับสามารถควบคุมการใช้จ่ายส่วนใหญ่ขององค์กรได้แล้ว (การบริหารรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556)

เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีโครงสร้างการแบ่งส่วนงานจำนวน 12 ส่วนงาน มีจำนวนบุคลากรทั้งสิ้น 1,544 คน (เทศบาลนครเชียงใหม่, 2556) ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ค่อนข้างสูงและเพิ่มสูงขึ้นทุกปีตามการปรับขึ้นขึ้นอัตราเงินเดือนของข้าราชการ และนโยบายการปรับค่าแรงงานของรัฐบาลซึ่งดูได้จากงบแสดงฐานะการเงินประจำปีของเทศบาล แม้ว่าในปัจจุบัน บุคลากรของเทศบาลนครเชียงใหม่จะมีจำนวนลดลง จากการที่ผู้บริหารพยายามบริหารต้นทุนบุคลากรโดยการลดจำนวนบุคลากรลง ผ่านกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานและสนับสนุนโครงการเกษียณก่อนอายุราชการ และไม่รับพนักงานใหม่เข้ามาทดแทนตำแหน่งที่เข้าโครงการ จากโครงการดังกล่าวทำให้เทศบาลนครเชียงใหม่สามารถลดจำนวนพนักงานเหลือเพียง 1,461 คน (เทศบาลนครเชียงใหม่, 2557) และลดต้นทุนบุคลากรลงได้ แต่กลับส่งผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานที่เหลือเนื่องจากขาดการพิจารณาถึงความเหมาะสมของปริมาณงานกับจำนวนพนักงาน จึงทำให้บางส่วนงานมีปริมาณงานมากเกินไปอัตรากำลังงานจนประสบปัญหาทำงานไม่เสร็จตามเวลา งานขาดประสิทธิภาพ ในขณะที่บางส่วนงานมีพนักงานเกินกว่าปริมาณงานประสบปัญหาการว่างงาน โดยส่วนงานสำนักงานช่างมีจำนวนพนักงานลดลงมากที่สุดถึง 22 คน และรองลงมาเป็นสำนักงานการคลังมีจำนวนพนักงานลดลงถึง 10 คน จากโครงการเกษียณอายุราชการและลาออกแต่ไม่มีการรับเข้ามาทดแทน ขณะที่ทั้งสองสำนักงานเป็นส่วนงานที่มีปริมาณงานมาก กิจกรรมดำเนินงานมีความหลากหลาย จึงใช้บุคลากรจำนวนมากเช่นกันจึงมีงบประมาณเกี่ยวกับบุคลากรค่อนข้างสูงกว่าส่วนงานอื่น ในการดำเนินงานและทั้งสองส่วนงานมีลักษณะงานที่แตกต่างกัน คือ สำนักงานช่างจะดำเนินงานนอกสถานที่ปฏิบัติงาน โดยมีหน้าทำงานขนส่ง ควบคุมอาคารและผังเมือง ออกแบบและก่อสร้าง การโยธา งานวิศวกรรมจราจร และงานช่างสุขาภิบาล ส่วนสำนักงานการคลังเป็นส่วนงานที่ปฏิบัติงานในสถานที่โดยมีหน้าทำงานการเงินและบัญชี พัสดุและทรัพย์สิน พัฒนารายได้ และ

แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (เทศบาลนครเชียงใหม่, 2557) ซึ่งทั้งสองหน่วยงานจึงมีภาระหน้าที่ค่อนข้างมาก ดังนั้นการนำการบริหารต้นทุนมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารเพื่อให้สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายต้นทุนบุคลากรให้เหมาะสมกับงบประมาณ ขนาดของงาน ให้เป็นไปได้โดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดของระบบต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity-Based Costing) หรือระบบ ABC ซึ่งเป็นเครื่องมือในการบริหารต้นทุน ในลักษณะการบริหารงานฐานคุณค่า (Value-Based Management) เชื่อมโยงการบริหารระดับองค์กรลงสู่ระบบการปฏิบัติงานประจำวัน โดยพิจารณาหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานตลอดทั้งกิจการ (Cross-Functional) ในลักษณะที่มองกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรเป็นภาพรวม (Integrated View) และการบริหารฐานกิจกรรม (Activity-Based Management) ซึ่งช่วยให้ระบุถึงกิจกรรมและทรัพยากรที่ต้องใช้ในปริมาณที่เหมาะสมตามแนวทางที่ก่อให้เกิดความประหยัด และการดำเนินงานของกิจการยังคงความมีประสิทธิภาพไว้ได้ (ธนิตศักดิ์ พุฒิพัฒน์ โฆษิต, 2552) จึงเห็นว่าควรนำแนวคิดดังกล่าวข้างต้นมาปรับใช้กับองค์กรเพื่อช่วยให้การบริหารต้นทุนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาการบริหารต้นทุนบุคลากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในส่วนของสำนักงานคลังและสำนักงานช่าง โดยใช้แนวคิดระบบต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity-Based Costing) และการบริหารฐานกิจกรรม (Activity-Based Management) มาวิเคราะห์หาต้นทุนต่อหน่วยของกิจกรรม โดยศึกษาเฉพาะส่วนงานสำนักงานคลังและสำนักงานช่างที่มีจำนวนคนมากที่สุด เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพทางด้านต้นทุนและการพัฒนากิจกรรมต่างๆ เพื่อลดความสูญเปล่าหรือลดกิจกรรมที่ไม่เพิ่มค่า เพื่อให้สามารถนำผลการศึกษามาเป็นเกณฑ์ช่วยกำหนดกรอบอัตราค่าจ้างของบุคลากร สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายต้นทุนบุคลากรให้เหมาะสมกับงบประมาณ ขนาดของงาน ให้เป็นไปได้โดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ สามารถนำไปปรับใช้กับส่วนงานอื่นได้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาหาแนวทางการบริหารต้นทุนบุคลากรของเทศบาลนครเชียงใหม่

## 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้สามารถนำข้อมูลไปใช้วางแผนบริหารต้นทุนบุคลากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ให้เหมาะสมกับงบประมาณ ขนาดของงาน เป็นไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพได้

#### 1.4 นิยามศัพท์

การบริหารต้นทุน หมายถึง การวางแผนและการตัดสินใจในการควบคุมค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมกับงาน และสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้ต้นทุนให้น้อยที่สุด

ต้นทุนบุคลากรเทศบาลนครเชียงใหม่ หมายถึง เงินเดือนและค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการของพนักงานและลูกจ้างในสังกัดสำนักการคลัง และสำนักการช่าง เทศบาลนครเชียงใหม่



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved