

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
6. ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

คำว่า การกระจายอำนาจ หรือการกระจายอำนาจทางการปกครอง ตรงกับคำในภาษาอังกฤษ “Decentralization” เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปกครองประเทศ กล่าวคือ การที่รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองประเทศ จำเป็นที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากต้องดูแลให้ทั่วถึง สร้างสรรค์ความเจริญให้กับชุมชนและท้องถิ่นต่างๆ แต่เนื่องจากรัฐมีพื้นที่กว้างขวาง การดูแลไม่ทั่วถึง การพัฒนาไม่มีความล่าช้า ไม่สามารถสนองตอบกับความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ และเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลจึงต้องแบ่งเบากภาระของตนเอง โดยการสร้างกลไกหรือหน่วยการปกครองให้กระจายไปตามตามชุมชนต่างๆ อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการปกครองให้ทั่วถึงและเกิดผลดีแก่ประชาชน การแบ่งเบากภาระดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดรูปแบบหรือวิธีการในทางการเมืองการปกครองขึ้น เรียกว่า “การกระจายอำนาจ หรือการกระจายอำนาจทางการปกครอง” (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 29)

1. วิธีการกระจายอำนาจทางการปกครอง

การกระจายอำนาจทางการปกครองพิจารณาได้เป็น 2 วิธี คือ (โกวิท พวงงาม, 2546 : 26)

1.1 การแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration) เป็นวิธีการเบื้องต้นของการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยยังมีการสงวนอำนาจรัฐบาลกลางอยู่ กระจายอำนาจหรือแบ่งอำนาจเฉพาะการบริหารเท่านั้น (Administrative decentralization) เช่น การมอบอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ (Discretionary power) จากรัฐบาลกลางไปให้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคหรือเขตพื้นที่ต่างๆ ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล การแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวไปให้เจ้าหน้าที่ประจำอยู่ ณ เขตพื้นที่ต่างๆ ก็คือข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งและถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลนั่นเอง นอกจากนี้ ในการบริหารหรือการดำเนินการ ก็เป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งและจัดสรรงบประมาณการแบ่งอำนาจทางการปกครองตามที่กล่าว จะเกิดระบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นได้เหมือนกัน แต่เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local state government หรืออาจเรียกว่า การปกครองท้องถิ่นโดยราชการ เช่น รูปแบบการปกครองจังหวัด อำเภอ ของประเทศไทยในปัจจุบัน

1.2 การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) เป็นขั้นตอนของการกระจายอำนาจทางการปกครองหรือที่เรียกว่า “Decentralization” ซึ่งเพิ่งเล็งถึงการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นระบบการกระจายอำนาจการบริหาร (Administration decentralization) และการบริหารการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) การกระจายอำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนที่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Autonomy) เช่น ให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปปกครองมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย อำนาจในการเก็บรายได้ และอำนาจในการออกกฎข้อบังคับของท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งประสงค์จะให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง และหลักการมอบอำนาจ (Devolution) เช่นนี้จะเกิดระบบการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า (Local self government) หรือที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่กล่าวนี้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

2. หลักการของการปกครองท้องถิ่น

หลักการของการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนหรือที่เรียกว่า Local self government นั้นควรจะต้องมีลักษณะสำคัญๆ ดังต่อไปนี้ (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 21)

2.1 การปกครองท้องถิ่น โดยประชาชน มีระบบการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญ และการเลือกตั้งนั้น ต้องหมายถึงการเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือบุคคลที่จะเป็นนายกเทศมนตรี ที่ต้องมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาท้องถิ่น (Local council) เช่น กรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเทศบาล ต้องมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง (Political participation) เป็นสำคัญ

2.2 การปกครองท้องถิ่น โดยประชาชน ควรให้องค์การปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีสิทธิตามกฎหมาย เพื่อผลสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งนี้จะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายหากมีการละเมิดต่อผู้อื่นด้วย

2.3 การปกครองท้องถิ่น โดยประชาชน ควรให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดตั้ง มีอำนาจในการจัดหารายได้ เช่น การจัดเก็บภาษี การออกพันธบัตร และการพาณิชย์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้หรือมีเงินพอที่จะหน้าที่ได้

2.4 การปกครองท้องถิ่น โดยประชาชน ควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และนโยบายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับนโยบายการปกครองของประเทศและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ด้วยการตราข้อบัญญัติต่างๆ ออกมาใช้บังคับภายในเขตการปกครองของตนเองด้วย

2.5 การปกครองท้องถิ่น โดยประชาชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น อีกทั้งไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชาของทางราชการด้วย เพราะอาจจะทำให้ขาดลักษณะของความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่ยังคงจะต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาล

จากแนวคิดข้างต้นสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ทั้งการเมืองการบริหาร การกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง โดยมีองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งฐานะเป็นนิติบุคคล แยกออกจากรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินงาน มีงบประมาณ มีรายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรเป็นของตนเอง และผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การกระจายอำนาจก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า

การปกครองท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนเป็นผู้ดำเนินงาน เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และอาจมีข้อบกพร่องในการประสิทธิภาพของการดำเนินงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในและต่างประเทศที่ผู้ศึกษารวบรวม ได้ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุม ของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

วิท (Wit. 1967 : 11-12) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

คลาร์ก (Clarke. 1957 : 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มองตากู (Montagu. 1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจาก การควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้ กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากนิยามต่างๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 20)

1.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ เป็นต้น

1.3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้นๆ

1.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในรูปแบบมหานคร เช่น กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบัน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นพอสรุปได้ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 28-29)

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณเป็นของตนเองให้เพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.4 เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมี

ส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือก เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

3. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่ จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้ (อนันต์ อนันตกุล. 2536 : 6-7)

3.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ได้รู้สึคว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความกลมไสและศรัทธาในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น จึงนับได้ว่าผู้เป็นผู้นำในท้องถิ่นจะต้องใช้ความรู้ ความสามารถในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคุ้นเคยความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของการเป็นพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

3.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียงประชาชน ด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือ การกระจายอำนาจไปในระดับ ต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่ที่สำคัญยิ่งคือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการ ที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการ ในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหา ได้ดีกว่า ผู้ซึ่ง ไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3.3 กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และ ไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการ เฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่นหากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไปรัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น การแบ่งเบาระยะทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการ ในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

3.3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรความต้องการของประชาชน แต่ละปัญหาย่อมต่างกันออกไปผู้ที่ให้บริการ หรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็น ผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการ ของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็น ไปอย่างรวดเร็วและมี

ประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

3.3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคตผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

3.3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองการปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมการดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมีเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะหยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่ เกิดความคาดหวังทุกปีจะมีลาภลอยแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาช่วยเหลือตนเองอันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเองซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบท การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของขอบเขตการกระจายอำนาจ และการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมาก และมีมานานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านคือ ด้านการเมืองการปกครอง และด้านการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้

หาทางตอบสนอง แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่างๆ ทั้งในแง่ของ การบริหารงานบุคคล งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ ฯลฯ

4. องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 22)

4.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนด เรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะ มีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่ จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การ สหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of social affair) ให้ความเห็นเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ และ บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มาก น้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการ ปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือ รัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

4.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

5.6 อิศระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

4.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

4.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นทั้งนี้มิได้หมายความว่าเมื่ออิสระเต็มที่ทีเดียวหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้นเพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป ดังนั้นรัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1. ความเป็นมา

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมือง ที่ใช้กันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 119)

เทศบาลไทยได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2496 ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นระยะการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ คือ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ปัจจุบันมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

2. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น และความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่น นั้นว่าจะพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 125-126)

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

2.1 เทศบาลตำบล

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ อย่างกว้างๆ ดังนี้

2.1.1 มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

2.1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

2.1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

2.2 เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาดังหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีใช่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- 2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

2.3 เทศบาลนคร

เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

- 2.3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- 2.3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนตารางกิโลเมตร
- 2.3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 2.3.4 มีพระราชกฤษฎีการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

3. โครงสร้างเทศบาล

3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 แบ่งโครงสร้างองค์กรเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี ดังนี้

3.1.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 15 ถึงมาตรา 33 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับรูปแบบของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลนคร มีสมาชิกจำนวน 24 คน เทศบาลเมือง มีสมาชิกจำนวน 18 คน และเทศบาลตำบล มีสมาชิกจำนวน 12 คน

2) สมาชิกสภาเทศบาล ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภา ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้าแทนตำแหน่งว่าง ให้อยู่ในตำแหน่งเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

3) สภาเทศบาลมีประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง และรองประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล โดยประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

4) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรก และวันเริ่มประชุมสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่ามีคามจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี หรือ

สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญได้ มีกำหนดไม่เกิด 15 วัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

3.1.2 นายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายบริหารของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 48 ทวิถึงบัญญัติวิสถิติ ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรี มีสาระสำคัญไว้ ดังนี้

1) ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีได้คนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง

2) นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ กล่าวคือ เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ กล่าวคือ เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน เทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

3) นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

4) นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

4.1) กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

4.2) ตั้ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการเทศบาล

4.3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

4.4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4.5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

4.6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

และกฎหมายอื่น

3.2 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 48 อัญญาตราและมาตรา 48 เถกุนวัสติ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 กำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วนคือ สำนักปลัดเทศบาล และส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนด โดย ความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยมีปลัดเทศบาลคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน เทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของ เทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ นายกเทศมนตรีมอบหมาย พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำ สำนักงาน หรือนอกสำนักงาน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่อย่าง ใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งใน เรื่องงานทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมาก โดยมีประกาศคณะกรรมการพนักงาน เทศบาล เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการบริหารบุคคล ให้เทศบาลมีส่วนราชการใน สังกัดและปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรี ดังนี้

3.2.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาลและ นายกเทศมนตรี รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารงานทั่วไป งานธุรการ งานบริหารงานบุคคล รวมถึงงานสวัสดิการของข้าราชการเทศบาลและลูกจ้างประจำ/ลูกจ้างชั่วคราว งานเกี่ยวกับ การตราเทศบัญญัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.2.2 กองคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่ายเงิน และการจัดทำบัญชีของเทศบาล จัดหาพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างการลงทะเบียนทรัพย์สิน การตรวจสอบเร่งรัดและการพัฒนารายได้ของเทศบาล

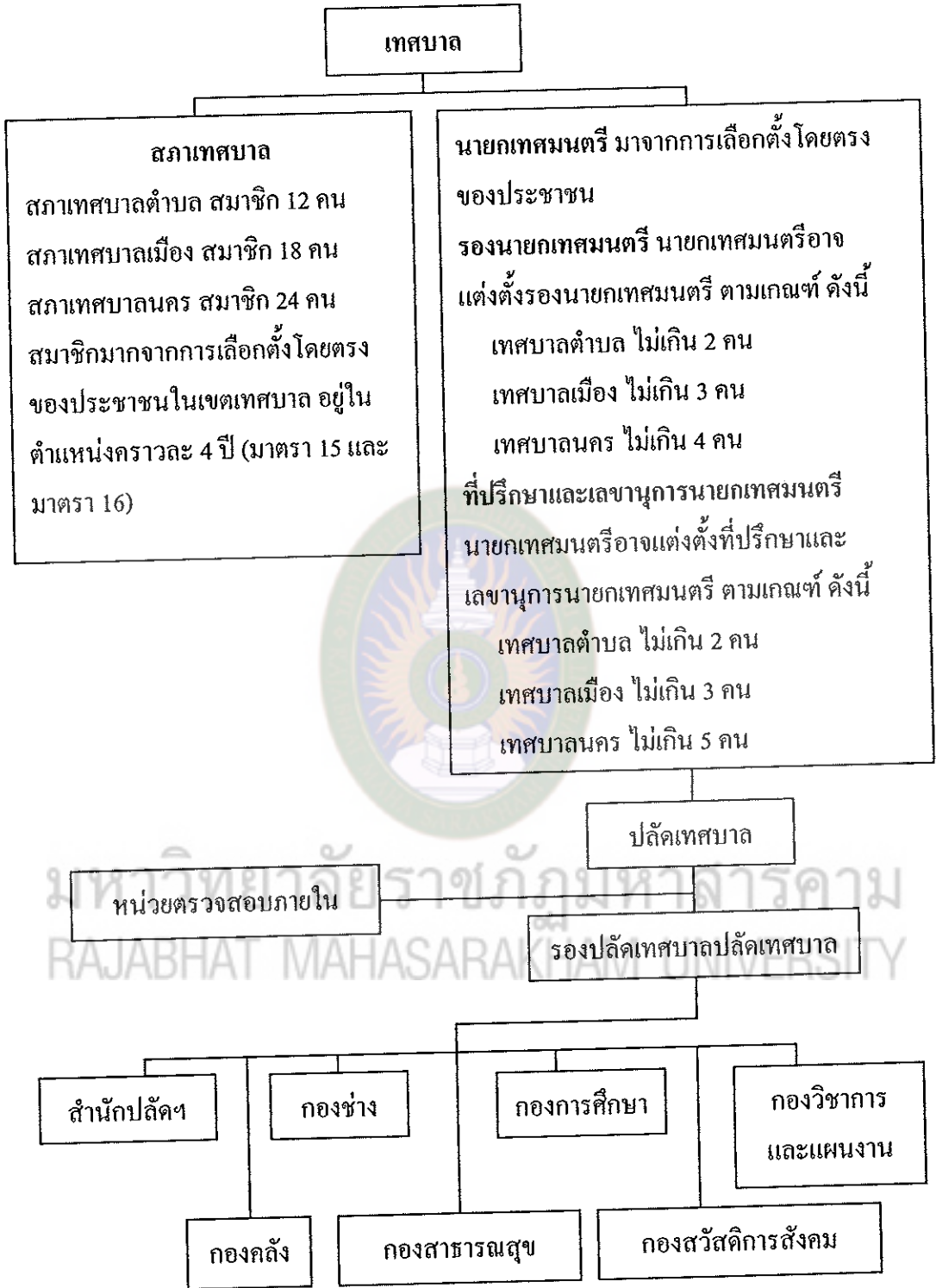
3.2.3 กองช่าง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจออกแบบ การดำเนินการ ก่อสร้างการซ่อมแซมสิ่งสาธารณะประ โยชน์ต่างๆ ตามแผนงานและ โครงการของเทศบาลหรือ ตามที่ได้รับภารกิจจากประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มีหัวหน้ากองช่าง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่

3.2.4 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้าน การเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสานสถานสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพ ที่เรียกว่าการประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้ง งานสาธารณสุขอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งใดมีรายได้ เพียงพออาจจัดตั้ง โรงพยาบาลขึ้นเอง นอกจากนี้สถานีอนามัยศูนย์บริการสาธารณสุข

3.2.5 กองการศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา งานพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส งานส่งเสริมด้านการกีฬาและนันทนาการ งานด้าน วัฒนธรรมการบำรุงรักษาศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงงานด้าน พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ที่มา : สุวิทย์ ชี้งวรพันธ์. 2549 : 202

4. หน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50 ถึงมาตรา 56 มีสาระโดยสรุป ดังนี้

4.1 เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

4.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

4.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

4.1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

4.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

4.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

4.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

4.1.8 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

4.1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์ วิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เทศบาลตำบลอาจทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

2) ให้มีโรงพยาบาล

3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม

4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

5) บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

4.2 เทศบาลเมือง

4.2.1 เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) กิจการตามระบุไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลต้องทำ
- 2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 6) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.2.2 เทศบาลเมืองอาจทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 6) ให้มีการสาธารณสุข
- 7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- 10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน

หย่อนใจ

- 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ

ท้องถิ่น

- 12) เทศพาณิชย์

4.3 เทศบาลนคร

เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 4.3.1 กิจการตามที่ระบุไว้ในเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่ต้องทำ
- 4.3.2 ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 4.3.3 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 4.3.4 การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และการบริการอื่นๆ
- 4.3.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 4.3.6 จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 4.3.7 การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
- 4.3.8 การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2543 : 78) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติ การที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

กูด (Good. 1973 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือซึ่งนำหนักความถูกต้องหรือไม่

เบสท์ (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ การแสดงออกในด้านความเชื่อ และความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไอร์แซก (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกทางคำพูด หรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับต่างๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไปซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

เว็บสเตอร์ (Webster. 1968 : 203) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็น และการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

จากการให้ความหมายของความคิดเห็นของท่านทั้งหลาย ผู้ศึกษาได้สรุป ความหมายของความคิดเห็น กล่าวคือ ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทักษณคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และ สภาพแวดล้อมต่างๆ ของบุคคลนั้นๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

2. ประเภทของความคิดเห็น

เรมเมอร์ (Remmer. 1954 : 6-7) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทาง ได้ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรัก จนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

จากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็นสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ อย่างแรกความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ อย่างที่สองคือความคิดเห็นที่เกิดจากความเข้าใจ

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป และอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้ (จำเรียง ภาวจิตร. 2536 : 248-249)

3.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

3.1.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.1.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.1.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะทำให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มที่เฉื่อยชาจะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

3.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

3.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.2.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดเห็นต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตรงเอง ทำให้เกิดเจตคติ หรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากจากน้ำส้มหวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทางเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3.2.3 อิทธิพลทางครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.2.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

3.2.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็น มีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากแนวคิดดังกล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้องและครอบครัว

4. การวัดความคิดเห็น

เบสท์ (Best. 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็น โดยทั่วไปจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งวัดและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โยมาจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โยให้ผู้ที่จะตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มต้นการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมให้เพื่อการวิจัย ได้แก่ การสอบถามและการสัมภาษณ์ โยคะแนนที่ได้จะแสดงจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อ ทำให้สามารถทราบได้ว่า มีความคิดเห็นต่อเรื่องนั้นอย่างไร ส่วนวิธีการวัดความคิดเห็น โดยทั่วไปอาจใช้รูปแบบการสนทนา ผู้ทำการวัดจะต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจดบันทึกความคิดเห็นของผู้ทำการวัดมากจนเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถูกวัดเกิดความรู้สึกว่ากำลังถูกจับผิด ควรใช้วิธีอ้อมๆ เป็น

เครื่องมือช่วย ส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียน หรือสมุดบันทึกประจำวันผู้ทำการวัดต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกวัดก่อน เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

การบริหารงาน (Administration) หรือการจัดการ (Management) เป็นคำที่ใช้แทนกันทั่วไป เนื่องจากมีความหมายใกล้เคียงกัน Management เพื่อให้ง่ายและเกิดความเข้าใจ จึงแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างคำทั้งสอง คำว่า Administration จะเน้นในเรื่องการบริหารหรือจัดการที่เกี่ยวกับนโยบาย คำว่า Management เป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่จะเน้นการจัดการในขั้นตอนของการปฏิบัติจริง แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองคำก็อาจใช้แทนกันได้ ซึ่งหมายถึงการบริหารเช่นเดียวกัน

ปีริดา ตรีเดช และศักดิ์สิทธิ์ ตรีเดช (2540 : 62-63) ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารและการจัดการว่า “การบริหารมุ่งเน้นเกี่ยวกับนโยบาย ส่วนการจัดการเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือบางครั้งก็แบ่งแยกทั้งสองคำตามความแตกต่างของสาขาที่เกี่ยวข้องแต่ปัจจุบันได้พยายามลดความแตกต่างของคำทั้งสองคำ เพื่อให้เป็นความหมายเดียวกัน “เป็นการบริหารจัดการ” และได้สรุปความหมายของการบริหารว่า เป็นกระบวนการร่วมระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในอันที่จะทำให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นหน้าที่ของผู้บริหารในอันที่จะกระทำการใดๆ ให้มีส่วนร่วมกันอย่างเต็มใจและเต็มความสามารถ โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 19) กล่าวว่า การบริหาร (Administration) ใช้ในการบริหารระดับสูงสุด หน้าที่หลักคือกำหนดนโยบาย และกำหนดแผนเป็นที่นิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public administration) คำว่า (Management) เน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย

ชูป กาญจนประการ (2510 : 13) กล่าวว่า การบริหารเป็นการทำงานของคณะบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป และร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมาย ฉะนั้น คำว่าการบริหารงานจึงใช้กับการแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเพียงคนเดียว เรียกว่าเป็นการทำงาน

สุพิน เกชาคุปต์ (2544 : 92 - 93) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation management) เป็นแนวทางการบริหารที่เปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การวางแผน และการตัดสินใจในงานต่างๆ ที่เขามีสวนร่วมรับผิดชอบอยู่กิจกรรมที่เกิดขึ้นทำให้พนักงานเป็นเจ้าของ ภูมิใจ และรับผิดชอบต่องานอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นวิธีการจูงใจในการทำงานที่วิธีหนึ่ง

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 6) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารคือการใช้ศาสตร์ และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration resource) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดข้างต้นผู้ศึกษาพอสรุปได้ว่า การบริหารงานนิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ ส่วนการจัดการนิยมใช้ในการจัดการกับกิจการธุรกิจ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตต์ อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงใช้คำว่าบริหารงาน (Administration) ซึ่งหมายถึง การร่วมกันปฏิบัติงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2. ทรัพยากรบริหาร

การบริหารถือว่าทรัพยากร (Administration resource) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการคือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่าในการบริหารทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการ หรือธุรกิจก็ตาม จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว จัดเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารไว้ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2531 : 7 - 9)

2.1 ด้านบุคลากร เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสิทธิภาพที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้เวลา ความสามารถในอันที่ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การสรรหา การฝึกอบรม เพื่อยกระดับความสามารถของบุคคล รวมถึงการที่จะส่งเสริมให้กำลังใจให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรวมถึงวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพอีกด้วย

2.2 ด้านงบประมาณ หมายถึง แผนเปิดเสรีที่แสดงออกมาในรูปของตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะงบประมาณเป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้วในการบริหารงบประมาณ รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การขอประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศโดยการดำเนินการที่ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจการรับรู้ความจำเป็นในการใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์กร กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการเก็บบำรุงรักษา

2.4 ด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกันปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์กร การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าว อาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์กร เช่น ถ้าเป็นองค์กรของรัฐก็จะเน้นไปเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์กรเอกชนจะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีกด้วย จากแนวคิดด้านการบริหารข้างต้นผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ทรัพยากรบริหาร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ หรือเรียกว่า 4 M's ทรัพยากรการบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกประเภท ทุกระดับ หากองค์กรใดใช้ทรัพยากรบริหารทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้องค์การนั้นมี ความเจริญรุ่งเรือง แต่หากองค์กรใดไม่สามารถใช้ทรัพยากรทั้ง 4 ประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพองค์กรนั้นจะล้มเหลว และอาจถึงขั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด

3. วิธีการบริหาร

เนื่องจากการบริหารเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ที่สามารถปรับเปลี่ยนไปตาม เหตุการณ์ ซึ่งมนุษย์เองได้พยายามหาวิธีที่จะช่วยให้สามารถแก้ปัญหา และทำให้การปฏิบัติงาน ทางการบริหาร ทุกกรณีมีประสิทธิภาพทุกครั้ง และเหมาะสมกับสถานการณ์เสมอ หรือเรียกว่า “วิธีการบริหารตามสถานการณ์” ซึ่งมีวิธีการ 3 วิธี ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2537 : 70 -71)

3.1 วิธีการบริหารแบบตัดสินใจ (Decisional approach) การบริหารงานแบบนี้ได้มีบทบาทมากขึ้นในการบริหาร โดยอาศัยวิธีการทางคณิตศาสตร์เข้าช่วยเหลือ เป็นการตัดสินใจในเชิงปริมาณ วิธีการนี้ถือว่ากระบวนการตัดสินใจในการทำงานต่างๆ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด หน้าที่สำคัญของการบริหารตามแนวคิดนี้คือ การจัดให้มีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจและทำการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมที่สุด ผู้ซึ่งต้องทำการตัดสินใจปัญหาต่างๆ จะต้องทำการเลือกส่วนประกอบของจุดมุ่งหมายต่างๆ หนทางต่างๆ ที่จะช่วยเหลือให้สำเร็จผลตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว สาระสำคัญของการตัดสินใจจึงต้องเกี่ยวข้องกับการพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ทางเลือก โอกาสและผลต่างๆ เป็นสำคัญ

3.2 วิธีการบริหารแบบระบบเพื่อการปรับตัว (Adaptive approach) ภาระหน้าที่ของการบริหารระบบนี้คือ การพยายามที่จะสร้างสรรค์ให้องค์กรมีความเข้มแข็งเรื่อยๆ เพื่อให้มีความสามารถที่จะรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และเพื่อที่จะพยายามทำให้องค์กรมีหนทางเติบโตขึ้นเรื่อยๆ เป้าหมายของการบริหารจะหมายถึงการสามารถอยู่รอด และมีลักษณะเป็นองค์กรที่ทรัพยากรเข้มแข็งและมั่นคง ที่พร้อมจะรับกับความกดดันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เร็ว และมากเกินไป ให้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีส่วนประกอบที่เหมาะสมเพื่อรักษามิให้ความสัมพันธ์ที่สมดุลที่มีอยู่เสียไป ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งก็พยายามมิให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องหยุดอยู่กับที่ขาดการเติบโตโดยสิ้นเชิง

3.3 วิธีการบริหารตามสถานการณ์ (Situational approach) วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ช่วยให้การเชื่อมโยงทฤษฎีการบริหารที่เป็นศาสตร์ทางวิชาการให้มีโอกาสนำไปใช้กับสถานการณ์ต่างๆ ได้โดยตรง ทั้งนี้ เพราะจุดมุ่งหมายของวิธีการตามสถานการณ์นั้นก็คือตัวสถานการณ์ หรือคือจุดของเหตุการณ์ที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์กรมากที่สุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งและด้วยการมุ่งเน้นถึงความสำคัญของการคิดตามสถานการณ์ (Situational thinking) นี้เอง จึงช่วยให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจว่าภายใต้สถานการณ์เฉพาะนั้นๆ ผู้บริหารควรใช้เทคนิคการบริหารอะไร จึงจะทำให้้องค์กรสามารถบรรลุผลสำเร็จมากที่สุด ข้อดีของวิธีการบริหารตามสถานการณ์ จึงเท่ากับเป็นการช่วยย่อช่วงเวลาการสร้างสมประสบการณ์ของนักบริหารที่เคยมีและต้องค่อยๆ พิจารณานำเอาหลักการแต่ละอันมาฝึกฝนประยุกต์ให้อย่างซ้ำๆ ให้สามารถคิดวิเคราะห์กับสถานการณ์ได้ในทันที การต้องใช้เวลาคิดพิจารณาความชำนาญทางด้านศิลปะการบริหารงานจึงเป็นต่อน้อยลง การเข้าสู่กับสถานการณ์ได้ในทันทีย่อมทำให้การบริหารงานต่างๆ ถูกต้องตามความเป็นจริงได้เร็วขึ้น

วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ จะเป็นของใหม่ที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงทศวรรษ 1960 นี้ก็ตามแต่ก็ได้หมายความว่าทฤษฎีการบริหารต่างๆ จะผิบบกพร่องในตัวมันเองก็หาไม่ ตรงข้ามวิธีการบริหารตามสถานการณ์จะมีความใกล้เคียงกับวิธีการแบบระบบ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พยายามเข้ามาช่วยประสาน (Integrate) วิธีการต่างๆ ให้เข้ามาร่วมกันและนอกจากนี้ยังช่วยเน้นถึงความเกี่ยวข้องที่มีต่อกันของเจ้าหน้าที่ทางการบริหารทั้งหลายมากกว่าที่จะปล่อยให้มีการศึกษาแต่ละหน้าที่แยกจากกันอีกด้วย

4. บทบาทของผู้บริหาร

บทบาทหลักๆ ที่สำคัญของผู้บริหาร ซึ่งต้องแสดงในองค์การหลายบทบาทด้วยกัน บางครั้งก็ต้องเป็นผู้คอยให้กำลังใจหรือจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา แต่บางครั้งก็ต้องเป็นตัวแทนผู้ใต้บังคับบัญชาในการพุดจาติดต่อกับผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป นอกจากนี้ยังคอยประสานงานกับผู้บริหารคนอื่น หรือเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการต่างๆ รวมไปถึงการเข้าร่วมประชุมงานสังคม คอยแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา และการฟังรายงานความเป็นไปของสิ่งต่างๆ ที่อยู่นอกขอบเขตงานที่รับผิดชอบอยู่ด้วย

ในการพิจารณาถึงบทบาทของผู้บริหารนี้ อาจแยกแยะแตกต่างกันไปทั้งสิ้นสุดแต่ทัศนะของแต่ละคนที่มองกัน อย่างไรก็ตาม บทบาท 10 ประการของนักบริหาร มีดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2537 : 76-77)

4.1 เป็นตัวแทนของกิจกรรม (Figurehead) คือการเป็นตัวแทนในฐานะหัวหน้าของกิจการ ซึ่งในการนี้ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือเป็นประธานงานพิธีต่างๆ

4.2 เป็นผู้นำ (Leader) คือ บทบาทในการเป็นผู้นำ โดยการชักนำและจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเอง

4.3 เป็นผู้ประสานงานกับฝ่ายอื่น (Liaison) คือบทบาทในการเป็นผู้นำประสานงานกับบุคคลภายนอกองค์การ โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกัน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก

4.4 เป็นผู้คอยติดตามข้อมูล (Monitor) คือ ผู้บริหารจะต้องคอยติดตามฟังข้อมูลข่าวสาร และทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกิจการภายในและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกด้วย รวมทั้งคอยติดตามเรียนรู้ทำความเข้าใจแนวคิดใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นอีกด้วย

4.5 เป็นผู้ถ่ายทอดข้อมูล (Disseminator) คือ ผู้บทบาทที่เกี่ยวข้องกับการคอยแจกจ่ายข้อมูลที่ได้มาจากภายนอกองค์กรให้กับสมาชิกขององค์กร เช่น การจัดประชุม

4.6 การเป็นโฆษก (Spokesman) คือ ผู้ตัวแทนให้กับองค์กรในการให้ข่าวและข้อมูล ไปสู่สภาพแวดล้อมภายนอก เช่น ผู้กล่าวสุนทรพจน์ให้กับสมาคมการค้าหรือหนังสือพิมพ์

4.7 การเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) คือ การริเริ่มเปลี่ยนแปลงต่างๆ โดยมีการติดตามดูช่องทาง โอกาสต่างๆ และลงมือจัดทำโครงการปรับปรุงงานต่างๆ ให้ดีขึ้น

4.8 เป็นผู้แก้ไขปัญหายุ่งยาก (Disturbance handler) คือ การลงไปรับบทแก้ไขข้อยุ่งยากที่เกิดขึ้น รวมทั้งปัญหาที่มีได้คาดคิดมาก่อนให้ลุล่วงไปในทางที่ดี

4.9 เป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากร (Resource allocator) คือ รับผิดชอบในการเป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากรทุกชนิดให้กับหน่วยต่างๆ โดยการพิจารณา อนุมัติงบประมาณต่างๆ

4.9 เป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) คือ รับผิดชอบเป็นตัวแทนขององค์กรในการเจรจาเรื่องสำคัญๆ เช่น ในด้านแรงงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกับสมาคมการค้า

ในการเป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากรทุกชนิดให้กับหน่วยต่างๆ โดยการพิจารณา อนุมัติงบประมาณต่างๆ

5. หน้าที่ในการบริหาร

ทฤษฎี สันติวงษ์ (2537 : 79-82) กล่าวถึงหน้าที่ในการบริหารไว้ 5 ประการ ดังนี้

5.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดวิธีทางที่จะปฏิบัติไว้ล่วงหน้า ซึ่งทำให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นสอดคล้องกัน ในการดำเนินงานตามแผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิจารณ์วินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์ หน้าที่ในการวางแผนนี้ ถือเป็นหัวใจหรือส่วนที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการ เพราะเหตุผลต่างๆ เช่น เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นการกำหนดว่า จะต้องใช้ทรัพยากรอะไร กำหนดวิธีการแบ่งสรรทรัพยากร และกำหนดวิธีการที่จะประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์และเป้าหมาย

5.2 การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียม และการจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เรื่องการจัดองค์การนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานช่วยเหลือ หน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น นอกจากนี้ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์การนี้ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้อง ตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหาร (Administration reorganization) ให้ดีขึ้นด้วย

5.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดคนเข้าทำงานนั้น ได้แก่ การคัดเลือก การบรรจุคนเข้าทำงานและธำรงรักษาให้คนงานที่มีประสิทธิภาพในตำแหน่งต่างๆ การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม หรือ Put the right man on the right job กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

5.4 การสั่งการ (Directing) หมายถึง ความพยายามที่จะให้การกระทำต่างๆ ของทุกฝ่ายในองค์การ เป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงานตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น การอำนวยความสะดวกในการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการบริหารงานขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างานมาก เหตุเพราะว่าการที่จะอำนวยความสะดวกให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดี และมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับลักษณะของการตัดสินใจ

5.5 การควบคุม (Controlling) หมายถึง การบังคับหรือกำกับให้การทำงานต่างๆ เป็นไปตามแผนในการจัดงานต่างๆ ให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ การลงทุนประกอบกิจการไม่สูญเปล่า ป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย ผู้บริหารจะต้องจัดระบบการรายงานเพื่อใช้สำหรับการควบคุม

จากแนวคิดหน้าที่การบริหารผู้ศึกษาสรุปได้ว่า หน้าที่ในการบริหารทั้ง 5 ประการ จะเป็นหน้าที่สำคัญที่แยกแยะออกมาให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่พึงต้องปฏิบัติ ผู้บริหารทุกคนจะต้องจัดการ 3 อย่างคือ การจัดการเกี่ยวกับด้านความคิด กล่าวคือจัดองค์การเพื่อให้มีการแบ่งกิจกรรม ทรัพยากรและสิ่งของต่างๆ เพื่อให้มีระเบียบในการปฏิบัติงาน

ร่วมกัน การจัดองค์การเกี่ยวกับคน กล่าวคือ จัดคนเข้าทำงานเพื่อให้ได้คนดีที่มีความสามารถเหมาะสม และการสั่งการเพื่องานคนและกลุ่มปฏิบัติหน้าที่ของทุกฝ่ายให้เป็นไปตามแผนที่คาดคิดมากที่สุด

ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลปทุมรัตต์ อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด

ผู้ศึกษาค้นคว้า ได้ศึกษาและสรุปข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลปทุมรัตต์ อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด ดังนี้ (เทศบาลตำบลปทุมรัตต์. 2553 ข : 3-12)

1. ขนาดที่ตั้ง

เทศบาลตำบลปทุมรัตต์ ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด ห่างจากกรุงเทพฯ โดยทางรถยนต์ ประมาณ 500 กิโลเมตร อยู่ห่างจากจังหวัดร้อยเอ็ด ประมาณ 63 กิโลเมตร มีพื้นที่ 9.565 ตารางกิโลเมตร จัดตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสุขาภิบาลปทุมรัตต์ จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2509 และได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลปทุมรัตต์ ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ครอบคลุมพื้นที่ 2 ตำบล ประกอบด้วย 11 ชุมชน ได้แก่

1.1 ตำบลบัวแดง ประกอบด้วย 8 ชุมชน ได้แก่

- 1.1.1 ชุมชนบัวแดง หมู่ที่ 1
- 1.1.2 ชุมชนจานเหนือ หมู่ที่ 3
- 1.1.3 ชุมชนคุยเต้ หมู่ที่ 5
- 1.1.4 ชุมชนโนนรัง หมู่ที่ 6
- 1.1.5 ชุมชนหนองขาม หมู่ที่ 7
- 1.1.6 ชุมชนตลาด หมู่ที่ 9
- 1.1.7 ชุมชนบัวแดง หมู่ที่ 11
- 1.1.8 ชุมชนตลาด หมู่ที่ 12

1.2 ตำบลโนนสง่า ประกอบด้วย 3 ชุมชน ได้แก่

- 1.2.1 ชุมชนดงช้าง หมู่ที่ 1
- 1.2.2 ชุมชนดงช้าง หมู่ที่ 2
- 1.2.3 ชุมชนดงช้าง หมู่ที่ 9

2. อาณาเขต

มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลข้างเคียง ดังนี้
 ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลบัวแดง
 ทิศใต้ ติดต่อกับ ตำบลโนนสง่า
 ทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลโพนสูง
 ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลดอกกล้า

3. สภาพภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศ โดยสภาพทั่วไปเป็นพื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ราบส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย และมีหินลูกรังบ้างเป็นส่วนน้อย ไม่มีป่าไม้ จึงทำให้ขาดความชุ่มชื้น มีแหล่งน้ำในเขตเทศบาลคือเกาะหนองบัวแดง ซึ่งเทศบาลได้ปรับปรุงดูแลให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยว และพักผ่อนหย่อนใจ 1 แห่ง คือ สวนสาธารณะเกาะหนองบัวแดง เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กมีเกาะอยู่ตรงกลาง ซึ่งเทศบาลตำบลปทุมรัตน์อยู่ในระหว่างการปรับปรุงภูมิทัศน์ให้เป็นสวนสาธารณะ และแหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจแก่ประชาชนทั่วไป

4. ลักษณะภูมิอากาศ

สภาพอากาศทั่วไปของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ มีอากาศร้อนจัดและแห้งแล้งในฤดูร้อน และมีอากาศหนาวเย็นในฤดูหนาว ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ฤดู คือ

- 4.1 ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ไปจนถึงเดือนพฤษภาคม
- 4.2 ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน ไปจนถึงเดือนตุลาคม
- 4.3 ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ไปจนถึงเดือนมกราคม

5. สภาพเศรษฐกิจและสังคม

สภาพเศรษฐกิจของอำเภอปทุมรัตน์ โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับการผลิตภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ปอ ถั่วลิสง และถั่วเขียว โดยรวมแล้วโครงสร้างทางเศรษฐกิจเริ่มจะเปลี่ยนจากการพึ่งพาการเกษตรเป็นหลัก ไปเป็นพึ่งภาคพาณิชยกรรมและบริการมากขึ้น

6. การคมนาคม

ในเขตเทศบาลมีการคมนาคมทางรถยนต์ ไม่มีการคมนาคมทางรถไฟและเครื่องบิน สภาพถนนในเขตเทศบาลอยู่ในสภาพใช้การได้ดีในถนนสายหลัก สำหรับถนนในซอยและถนนเข้าชุมชนต้องได้รับการก่อสร้างและปรับปรุงปรับปรุงอีกจำนวนมาก ในฤดูฝนจะประสบปัญหาน้ำท่วมขังในถนนสายหลักบางสายจำเป็นต้องปรับปรุงก่อสร้างท่อระบายน้ำในเขตเทศบาลให้เชื่อมต่อกันทุกสาย เพื่อให้ น้ำสามารถไหลลงสู่ลำน้ำธรรมชาติได้สะดวก ไม่ก่อให้เกิดน้ำท่วมขังในเขตเทศบาล

7. ระบบไฟฟ้า

ประชาชนในเขตเทศบาล มีจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้าทั้งสิ้น 1,418 ราย ได้รับกระแสไฟฟ้าจากสถานีไฟฟ้าแรงสูงจากอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยจะต้องดำเนินการขอใช้กระแสไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอปทุมรัตต์ สำหรับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนและมีคำร้องมายังเทศบาล เทศบาลจะดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าให้โดยเทศบาลจ่ายเงินสมทบให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ทั้งนี้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่เทศบาลกำหนด

8. ระบบประปา

ในเขตเทศบาลตำบลปทุมรัตต์ ประชาชนใช้บริการน้ำประปาจากการประปาส่วนภูมิภาคอำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งผลิตจากน้ำชลประทาน (ฝ่ายเก็บน้ำห้วยจานใต้) จำนวนผู้ใช้ น้ำ 423 ราย ปริมาณการใช้น้ำ 2,177 ลูกบาศก์เมตรต่อเดือน

9. การโทรคมนาคม การคมนาคม

การโทรคมนาคมในเขตเทศบาล ประกอบด้วย ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขอำเภอปทุมรัตต์ 1 แห่ง ในเขตเทศบาลมีผู้ใช้โทรศัพท์ทั้งหมด 449 ราย ส่วนการคมนาคมในเขตเทศบาลอยู่ในสภาพที่คล่องตัวพอสมควร ถึงแม้จะมีถนนบางสายชำรุดทรุดโทรมต้องปรับปรุง แต่ถนนสายหลักในเขตเทศบาลใช้การได้ดี สำหรับสัญญาณไฟจราจรบางจุดต้องปรับปรุงใหม่ทั้งหมด และบางจุดต้องติดตั้งเพิ่มเติม เพื่อลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุ

10. การใช้ประโยชน์ในที่ดิน

ในเขตเทศบาลมีพื้นที่เกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่จะปลูกข้าวเป็นหลัก เกษตรกรส่วนใหญ่จะไม่มีขี้เถ้าจากเก็บข้าวเปลือก จะเก็บไว้เฉพาะบริโภคในครัวเรือนแต่ละปี รองลงมาจะเป็นพื้นที่ปลูกผักและผลไม้พร้อมทั้งพืชทางเศรษฐกิจ

11. รายได้ประชากร

รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับเกษตรกรรมมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ การค้าขาย และพาณิชย์ รายได้ต่อหัวประชากรโดยเฉลี่ย 46,043.83 บาทต่อคนต่อปี เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ มีพื้นที่ทั้งหมด 9.565 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นพื้นที่ทางการเกษตร ร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด และมีพื้นที่ป่าไม้คิดเป็นร้อยละ 6 ของพื้นที่ทั้งหมด อุตสาหกรรมในอำเภอปทุมรัตน์ ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เช่น โรงสีข้าว โรงงานทำขนมจีน เป็นต้น นอกจากนั้นเป็นโรงซ่อมรถยนต์และมอเตอร์ไซด์ ส่วนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อื่นๆ ไม่มี สินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ที่มีชื่อเสียงสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาซื้อและแวะชม คือ ผ้าไหม ด้านการปศุสัตว์ ประชาชนส่วนมากเลี้ยงสัตว์ตามธรรมชาติแบบปล่อย เช่น โค กระบือ ส่วนสุกร เป็ด ไก่ เลี้ยงเพื่อไว้จำหน่ายและบริโภคในครัวเรือน

12. การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม

ในปัจจุบันเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอยู่ในสังกัด จำนวน 4 แห่ง ซึ่งเทศบาลให้การสนับสนุนงบประมาณอาหารกลางวัน (นม) ส่วนสถานศึกษาในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 2 จำนวน 5 แห่ง ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีขนบธรรมเนียมประเพณีประจำท้องถิ่น ซึ่งยังไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร การจรรโลงรักษาขนบธรรมเนียมพื้นบ้านโดยการประกอบกิจกรรมทางศาสนาในช่วงงานบุญทุกเดือน โดยเทศบาลได้ดำเนินการจัดงานประเพณีที่สำคัญๆ คือ

- 12.1 งานวันขึ้นปีใหม่
- 12.2 งานประเพณีแห่เทียนเข้าพรรษา
- 12.3 งานประเพณีสงกรานต์
- 12.4 งานประเพณีลอยกระทง
- 12.5 งานประเพณีบุญบั้งไฟ
- 12.6 อุทฺหนุงานประเพณีบุญคูณลาน
- 12.7 อุทฺหนุงานประเพณีบุญหะเวด ฯลฯ

13. การบริการด้านสาธารณสุข

จำนวนสถานบริการสาธารณสุขทั้งภาครัฐและเอกชน

13.1 โรงพยาบาลชุมชน 30 แห่ง จำนวน 1 แห่ง มีจำนวนบุคลากร ดังนี้ คือ แพทย์ 3 คน อัตราส่วนต่อประชากร 2,303 คน ทันตแพทย์ 2 คน อัตราส่วนต่อประชากร 3,361 คน เภสัชกร 2 คน พยาบาลวิชาชีพ 9 คน พยาบาลเทคนิค 21 คน

13.2 คลินิกและสถานพยาบาล จำนวน 3 แห่ง

13.3 ร้านขายยาแผนปัจจุบัน จำนวน 3 แห่ง

14. การสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม

เทศบาลตำบลได้ให้การสนับสนุนงบประมาณสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และผู้พิการตามอำนาจหน้าที่ ส่วนการสงเคราะห์แก่ผู้ประสบภัยต่างๆ เทศบาลได้ดำเนินการช่วยเหลือ และบรรเทาความเดือดร้อนตามสภาพความเป็นจริงที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน โดยตั้งงบประมาณช่วยเหลือจากเงินรายได้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

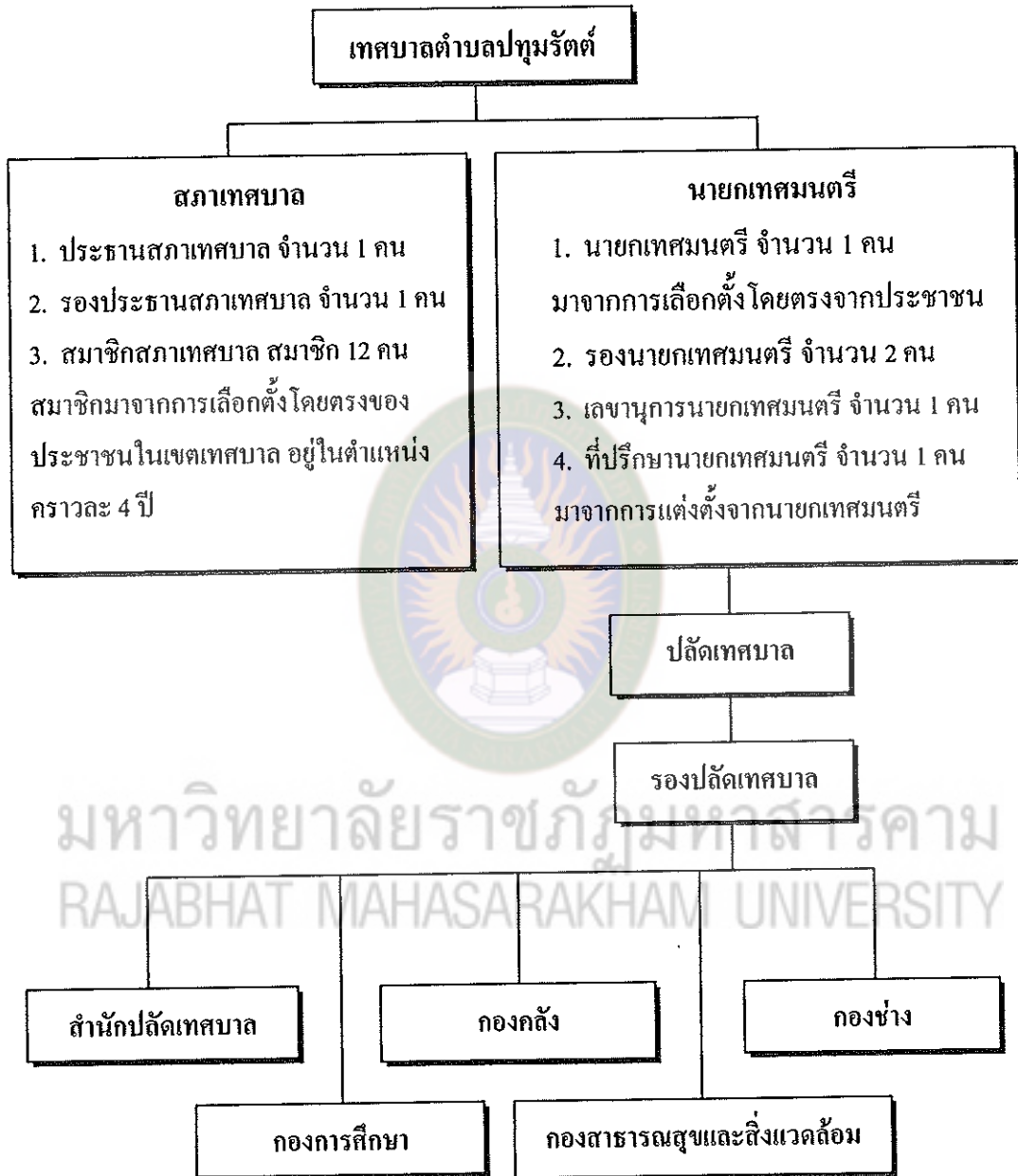
15. การเมืองการบริหาร

เทศบาลตำบลปทุมรัตน์ มีนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน ซึ่งนายกเทศมนตรีฯ ได้แต่งตั้งคณะบริหาร ประกอบด้วย รองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน เลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และมีสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 12 คน

การแบ่งส่วนราชการภายในของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ แบ่งเป็น 1 สำนัก 4 กอง คือ สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง กองการศึกษาและวัฒนธรรม และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย พนักงานเทศบาล จำนวน 39 คน พนักงานจ้างของเทศบาล จำนวน 91 คน รวมทั้งหมด 130 คน

16. โครงสร้างเทศบาลตำบลปทุมรัตน์

โครงสร้างเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ ดังแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์

ที่มา : เทศบาลตำบลปทุมรัตน์. 2553 ข : 11-12

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลปทุมรัตน์ ยังไม่เคยมีผู้ใดศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมเอาแต่เฉพาะที่เกี่ยวข้องและมีข้อมูลใกล้เคียงกันมากที่สุดมากที่สุดกล่าวโดยสรุป เพื่อเป็นการทำความเข้าใจในเบื้องต้น และถือได้ว่าเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

สุรัตน์ พิมนิสัย (2548 : 56) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่าทุกด้านมีปัญหาในการบริหารงานในระดับปานกลาง

ธิดารัตน์ ฆารสินธุ์ (2549 : 57-58) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วยปัญหาด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ พบว่าโดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และพนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน ความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมไม่แตกต่างกัน

จิรัชยา แสนโคตร (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

กฤษกร คลังแสง (2549 : 75-84) ได้ทำการศึกษา การศึกษาปัญหาการบริหารงานเทศบาลตำบล ศึกษากรณีเทศบาลตำบล โลกพระ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล โลกพระ โดยรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์กร ด้านการอำนวยความสะดวก และด้านการวางแผน อยู่ในระดับปานกลาง และมีปัญหาอยู่ระดับมาก 3 ด้านคือ ด้านการงบประมาณ ด้านการประสานงาน และด้านการบริหารงานบุคคล

เรวดี จรรย์โกมล (2549 : 58-60) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลคอนสาร อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาลตำบลคอนสาร เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงาน โดยรวมอยู่ในระดับน้อย และมีปัญหาการบริหารงานทุกด้านอยู่ในระดับน้อย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ

บริหารงานของเทศบาลตำบลคอนสารที่มีเพศ และระดับการศึกษาต่างกันเห็นว่ามีปัญหาการบริหารงานทั้งโดยรวมและรายด้านไม่ต่างกัน

สมชาย กัลยะกิติ (2550 : 103-105) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการ ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านการสรรหาบุคคลโดยภาพรวมระดับปานกลาง ด้านการชำระรักษาบุคลากรโดยภาพรวมระดับปานกลาง ด้านการพัฒนาบุคลากร โดยภาพรวมระดับปานกลาง และด้านการให้ออกจากงาน โดยภาพรวมระดับน้อย ส่วนการเปรียบเทียบความคิดเห็นการบริหารงานบุคคล จำแนกตามเพศ อายุ การศึกษา อายุราชการ และตำแหน่งการปฏิบัติงาน โดยภาพรวมและรายด้านมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทุกด้าน

อนันต์ อัครเศรษฐัง (2551 : 75-77) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ มีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ที่มีเพศและอายุแตกต่างกันมีปัญหาการบริหารงานบุคคล โดยรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนตำแหน่งและการศึกษาแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

คมคาย มากมูล (2552 : 71 - 73) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย พบว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลจำแนกตามประเภทตำแหน่ง โดยรวมแตกต่างกัน ผลการเปรียบเทียบจำแนกตามระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษายานวิจัยที่เกี่ยวข้องพอจะสรุปได้ว่า ปัญหาในการบริหารงานขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรใดมีปัญหาในการบริหารงานทั้งสิ้น เพราะองค์กรต้องประกอบด้วยมนุษย์ซึ่งทำงานภายในองค์กรทำให้เกิดความแตกต่างในด้านความคิดเห็น ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบริหารงานได้ ดังนั้นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการค้นหาวิธีการที่จะสร้างการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความพอใจกับประชาชนผู้รับบริการมากที่สุด เพื่อเป็นการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป