

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติเทศบาลของเทศบาล ตำบลสามเงา จังหวัดตาก ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่น
  - 1.1 นิยามการปกครองท้องถิ่น
  - 1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น
  - 1.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
  - 1.4 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
  - 1.5 แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น
2. เทศบาล
  - 2.1 ประวัติความเป็นมาและพัฒนาการ
  - 2.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล
  - 2.3 โครงสร้างของเทศบาล
  - 2.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล
  - 2.5 บริบทเทศบาลตำบลสามเงา อำเภอสามเงา จังหวัดตาก
3. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา
  - 3.1 ความหมายของการพัฒนา
  - 3.2 หลักของการพัฒนา
  - 3.3 แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนา
  - 3.4 ลักษณะที่น่าสนใจของการพัฒนา
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## 1. การปกครองท้องถิ่น

### 1.1 นิยามการปกครองท้องถิ่น

การให้นิยามหรือความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมีนักวิชาการหรือนักคิดได้บัญญัติ คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ไว้ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

พรชัย เทพปัญญา และคนอื่นๆ, 2527, หน้า 1) ให้ความหมาย “การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจ หน้าที่ (Authority) ที่กำหนด (Determine) และการบริหารกิจการ (Execute) ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่อยู่นี้ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ”

ปธาน สุวรรณมงคล (2547, หน้า 1-2) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, หน้า 25) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ โดยได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จรรยา สุภาพ (2531, หน้า 146-147) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะมักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองสามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคล อาจประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา เพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลาโดยมีงบประมาณของตนเอง

วุฒิสาร ตันไชย (2547, หน้า 1) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา คัดลึนใจ การตรวจสอบการทำงาน

และร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, หน้า 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547, หน้า 7) มีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระ ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทยได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล พัทธา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น จึงหมายถึง การที่องค์กรปกครองหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเอง มีประชากรและมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

สรุปความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งในระดับท้องถิ่น โดยรัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นบางประการให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ และอีกมิติหนึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตมาจากการปกครองมาแต่โบราณที่ชุมชนมีการปกครองตนเองอยู่แล้ว
2. ได้รับการยอมรับเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายและมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้หมายความว่า องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากยังมีหน่วย

การปกครองส่วนกลางเป็นผู้คอยกำกับดูแลเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการด้วยความเรียบร้อย

3. เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, หน้า 27-28 ; โกวิทย์ พวงงาม, 2546, หน้า 24-25) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการรบบบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

### 1.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้

พรชัย เทพปัญญา และคนอื่นๆ (2527, หน้า 1) ให้ความเห็นว่าลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ “เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานต่อเนื่องกันโดยไม่ขาดตอนไม่ใช้เดี่ยวทำเดี่ยวหยุด มีอำนาจที่จะกระทำกิจกรรมสาธารณะ มีความสามารถที่จะทำสัญญากับบุคคล หรือนิติ

บุคคลได้ มีสิทธิที่จะฟ้องร้อง หรือถูกฟ้องร้องคดีความในศาลได้ และมีความสามารถที่จะเก็บภาษีอากรและกำหนดงบประมาณของตนเอง”

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2527, หน้า 1) จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นทางการและเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

นอกจากนี้ ปธาน สุวรรณมงคล (2547, หน้า 4-5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อกำหนดฐานะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ
3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะ

ผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น และมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. ความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจ ดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้โดยอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเอง ได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

#### 1.4 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่นๆ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ

3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม งานด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

4. เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานขนานูปาล (โรงรับจำนำ) การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชน หากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง และยังเป็นการเพิ่มรายได้เข้าสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราะสามารถเรียกเก็บค่าบริการเหล่านี้จากประชาชนได้ (Warren, 1963, pp. 184-187, อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 33-34 ; โกวิทช์ พวงงาม, 2546, หน้า 25) เป็นงานที่เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด เป็นต้น (ชาญชัย แสงศักดิ์, 2543, หน้า 73-74, อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล, 2547, หน้า 11)

### 1.5 แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มีผู้ให้ความคิดเห็นอย่างหลากหลายแต่สามารถจำแนกเป็น 3 สำนัก (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2542, หน้า 38-40) ดังนี้

1. สำนักที่คัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น สำนักนี้เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยมีความขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง การปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง ไม่ควรอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จากฐานคิดดังกล่าวได้ส่งผลต่อระบบการบริหารประเทศว่าควรเป็น “ระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง” (Centralization)

2. สำนักที่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก สำนักนี้มีทัศนะต่อการปกครองท้องถิ่นว่ามีลักษณะคับแคบเห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบกษัตริย์ไทย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) อย่างไรก็ตามสำนักนี้ไม่ได้ปฏิเสธการเกิดขึ้นของการปกครองท้องถิ่น ดังเช่นสำนักแรกแต่ยังคงมองว่าหัวใจของการบริหารประเทศยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง สำหรับนักคิดที่อยู่ภายใต้สำนักนี้ อาทิ จอร์จ ลีอง โกร นักคิดชาวฝรั่งเศส ได้แสดงทัศนะต่อการ

ปกครองไว้ว่า ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นเพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค ในทิศทางตรงกันข้าม องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่จำเป็นต้องยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตยเช่นกัน เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจแตกแยกกัน (Divisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (In Egalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (Contrary to the Public Will) เช่นเดียวกับ ลีโอ มูแลง นักคิดชาวเบลเยียม ที่มองว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน ในทางปฏิบัติถือว่ามีข้อจำกัดมาก การปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงแหล่งฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบซึ่งมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมาก อีกทั้งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นไม่อาจนำไปใช้กับกิจการระดับชาติได้

3. สำนักที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย พื้นฐานแนวคิดของสำนักนี้มองว่า ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมืองและบริหารชุมชนท้องถิ่น ไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเอง เนื่องจากปัญหาหรือกิจการในท้องถิ่นบางอย่าง รัฐบาลกลางไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เหมาะสมเท่ากับประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคด้วยตนเอง ส่วนนักคิดในสำนักนี้ อาทิ สจิวท มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมือง เป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้นๆ ของระบอบประชาธิปไตย สอดคล้องกับความคิดเห็นของแพนเทอร์บรีค (Panter Brick) ที่เสนอมุมมองว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (A Necessary Condition of National Democracy) เพราะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น (Creating a Democratic Climate of Opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาเอง

ในทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ได้วางหลักแนวคิดเพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ จึงสามารถเรียกได้ว่าหน่วยงานหรือองค์กรนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 5 ประการ มีดังนี้

1. องค์กรปกครองเหล่านั้นต้องมีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจน (Area) หมายถึง องค์กรปกครองเหล่านั้นต้องมีอาณาเขตพื้นที่ที่แน่นอนชัดเจนเป็นของตนเอง กล่าวคือ มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีอาณาเขตจากที่ไหนจรดที่ไหน มีพื้นที่กี่ตารางกิโลเมตร และครอบคลุมในเขตตำบลหรืออำเภอใดบ้าง เป็นต้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีอาณาเขต หรือมีอาณาเขตที่ไม่แน่นอนชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาในการ



ปกครองตามมาภายหลังได้ เช่น ทำให้ไม่สามารถรู้พื้นที่ที่แน่นอนในการบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะ ทำให้ไม่สามารถทราบถึงจำนวนประชากรได้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถคำนวณขีดความสามารถหรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดปัญหาในการจัดเก็บภาษี เกิดปัญหาในการจัดการเขตเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างสะดวก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งกับการทราบพื้นที่และอาณาเขตของตนที่แน่นอน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) อำนาจอิสระในการบริหารจัดการนี้ ในภาษาอังกฤษ เรียกว่า Autonomy ซึ่งเป็นอำนาจอิสระที่อยู่ภายใต้ขอบเขตการปกครองของรัฐ ซึ่งหมายความว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระมากเพียงใดก็ตามก็ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐผู้มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ (Sovereignty) เหนือดินแดนรัฐนั้นๆ ดังนั้น ความหมายของอำนาจอิสระจึงแตกต่างจากอำนาจอธิปไตยตรงที่อำนาจอิสระเป็นเพียงความอิสระภายในขอบเขตของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น ในประเทศไทยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจริญหรือได้รับการพัฒนามากแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระสูงมาก “รัฐ” ทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น อำนาจอิสระหรืออำนาจอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมี ได้แก่ อำนาจอิสระในการบริหารจัดการงานต่างๆ ภายในพื้นที่หรือท้องถิ่นของตนได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ (ยกเว้นกรณีที่ต้องจำเป็นและมีกฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้) มีอำนาจอิสระในการบริหารงบประมาณ เช่น เก็บภาษีเอง ใช้จ่ายเงินงบประมาณเอง และประการสุดท้ายคือ มีอำนาจอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายในระดับชาติ ในระยะหลังอำนาจอิสระกลายเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งในการใช้เป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยมีความเชื่อว่าประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาแล้วจะมีระดับของอำนาจอิสระในระดับสูงกว่าในประเทศที่ยังไม่มีการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรอง หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวและรวดเร็ว และเป็นการตอกย้ำหลักการความอิสระของท้องถิ่นในประการที่สอง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลแล้ว เราก็ไม่อาจเรียกได้ว่าองค์กรนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยสมบูรณ์ เพราะการกระทำขององค์กรนั้นไม่มีผูกพันในทางกฎหมาย และจำเป็นต้องพึ่งพา “รัฐ” ในการทำงานอยู่ตลอดเวลา

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ หลักการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการหนึ่งก็คือ เป็นการปกครองด้วยคนภายในท้องถิ่นเอง คนของท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรของตน การกำหนดอัตราภาษี การกำหนดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตน และรวมตลอดไปถึงคนท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่นและให้บริการสาธารณะ ในบางประเทศเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนได้ หากเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นของตนทำงานไร้ประสิทธิภาพ คังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดองค์กรประกอบในประการนี้แล้ว เราก็ไม่สามารถเรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง หากแต่เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ เช่น ปราบกฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ “สุขาภิบาล” ไทยในอดีต ที่เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้อยมาก

5. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่แน่นอนชัดเจนในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น การมีฝ่ายบริหาร มีฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือมีคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไปในคราวเดียวกัน เป็นต้น นอกจากนี้รวมถึงกลไกในการบริหารงาน เช่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมีเงินงบประมาณในการบริหารงานของท้องถิ่นมีระบบการทำงานอย่างเป็นขั้นตอน มีการแบ่งหน้าที่ในการทำงานตามหลักการบริหารจัดการเป็นต้น หากองค์กรปกครองใดขาดลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างใดไป เราก็ไม่อาจเรียกว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ อาจจะเป็นแค่หน่วยการปกครองที่มีลักษณะคล้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น “สุขาภิบาล” หรือ “สภาตำบล” เป็นต้น

## 2. เทศบาล

### 2.1 ประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของเทศบาล

“เทศบาล” นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองตนเองในประเทศไทย โดยถือกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานที่สุดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์มีพระราชดำริให้มีการสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพมหานคร โดยตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พุทธศักราช 2440) ต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งที่สองคือสุขาภิบาลท่าฉลอมที่จังหวัดสมุทรสาครตามพระบรมราชโองการ ร.ศ. 124 (พุทธศักราช 2448) ภายหลังสืบเนื่องจากผลการปฏิบัติงานที่ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยจึงมีการตราพระราชบัญญัติ

จัดสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ ให้แพร่หลาย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 225)

ในปี พ.ศ. 2448 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจุฑาธุชธราดิลกเจ้าเมืองเชียงรุ้ง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ราชานุญาตให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกที่ตำบลตลาดท่าลอม จังหวัดสมุทรสาคร (สุวัศดี โภชนพันธ์, 2547, หน้า 6) ลักษณะของการดำเนินงานของสุขาภิบาลตลาดท่าลอมนั้น เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย กำนันเป็นหัวหน้า ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วย พ่อค้าในเขตสุขาภิบาลเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลและตรวจสอบบัญชี

ดังจะเห็นได้ว่า การปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลในรัชกาลที่ 5 นั้น ดำเนินการโดยข้าราชการประจำทั้งสิ้น จึงไม่อาจนับได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในความหมายของการปกครองตนเอง (อลงกรณ์ อรรคแสง, 2547, หน้า 55) การปกครองรูปแบบสุขาภิบาลก็ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยถึงแม้การบริหารงานยังไม่ใช้การปกครองตนเองที่แท้จริง

เทศบาลได้จัดตั้งเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล เริ่มต้นที่ยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่ง ที่มีอยู่ขึ้นเป็นเทศบาลแล้วจัดตั้งเพิ่มเติม รัฐบาลของคณะราษฎรในสมัยนั้นมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาล ขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศรวม 4,800 ตำบล รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะทุกตำบลให้เป็นเทศบาล

เทศบาลตามกฎหมายในปี พ.ศ. 2476 แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ฝ่ายแรกทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น เทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน

ส่วนคณะเทศมนตรีทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกเทศบาล เทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรี 4 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน ทั้งสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งสมัยละ 5 ปี (โกวิท พวงงาม, 2548, หน้า 118-119)

ความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ต้องการให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทั่วประเทศ แต่ปรากฏว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จนถึง พ.ศ. 2488 มีเทศบาลทั่วประเทศเกิดขึ้นเพียง 117 แห่ง

หลังจากนั้นก็ไม่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลอีก จน พ.ศ. 2500 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลอีก 3 แห่ง รวมทั้งสิ้น 120 แห่ง (สุวดี โภชน์พันธุ์, 2547, หน้า 27) มีตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเพียง 217 ตำบล จากจำนวนตำบลทั้งสิ้น 4,590 ตำบล ในประเทศขณะนั้น

การขยายตัวของเทศบาลทั่วประเทศเพียง 120 แห่ง หลังจากนั้นก็ไม่มีการก่อตั้งเทศบาลขึ้นอีก สาเหตุเป็นผลจากรายได้ไม่เพียงพอจ่ายของเทศบาล และการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาลไม่เหมาะสมกับสังคมที่ประชาชนขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง และผู้นำทางการเมืองในแต่ละยุคได้จัดมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นขึ้นมา เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกจากเทศบาล ทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมี 5 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นทศวรรษที่สำคัญในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมาก โดยในจำนวน 336 มาตรา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นถึง 10 มาตรา (สุวดี โภชน์พันธุ์, 2547, หน้า 47) บทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

เทศบาลในยุครัฐธรรมนูญ 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 คือ มีการออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เป็นพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 980 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด ซึ่งเป็นผลทำให้รูปแบบสุขาภิบาลไม่มีการนำมาใช้อีกต่อไป

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ทำให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหลังครบวาระของสมาชิกสภาเทศบาล

ในปัจจุบันเทศบาลใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทำให้โครงสร้างเทศบาลมีความชัดเจน โดยนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีการบัญญัติรายละเอียดของเทศบาลให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศไทย

ปัจจุบันมีจำนวนเทศบาลทั้งหมด 1,169 แห่ง เทศบาลนคร 22 แห่ง เทศบาลเมือง 120 แห่ง เทศบาลตำบล 1,020 แห่ง (ข้อมูล 1 มกราคม 2550 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

หากนับถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลมาแล้วกว่า 70 ปี มีกฎหมายแม่บทเทศบาล (ที่ไม่นับรวมกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม) ทั้งสิ้น 4 ฉบับ และยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลอีก เช่น กฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รวมอีกหลายฉบับ (มรุต วันทนากร, 2548, หน้า 177)

กฎหมายแม่บทของเทศบาลทั้ง 4 ฉบับ มีดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 1 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2487
4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันรวม 12 ครั้ง

## 2.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง (โกวิทย์ พวงงาม, 2548, หน้า 177) ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

- 1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท
- 1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

- 1.4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น
2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้
  - 2.1 ห้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นประกอบ
  - 2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีใจเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้
    - 2.2.1 เป็นห้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
    - 2.2.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
    - 2.2.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
    - 2.3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้
  - 3.1 เป็นห้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
  - 3.2 ราษฎรอยู่หนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
  - 3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
  - 3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

การยกฐานะของเทศบาลขึ้นอยู่กับรายได้และประชากรเป็นหลัก ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งเทศบาลมิได้กำหนดว่าการยกฐานะเทศบาลต้องทำตามลำดับ กล่าวคือ เทศบาลตำบลอาจยกฐานะข้ามไปเป็นเทศบาลนครได้เลย หากปรากฏว่าพื้นที่นั้นๆ เข้าข่ายกฎเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลนคร (กิริติพงษ์ แนวมาลี, 2539, หน้า 15)

### 2.3 โครงสร้างเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ดังจะได้กล่าวถึงพัฒนาการของโครงสร้างของเทศบาล ดังนี้

#### 1. โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

สำหรับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างในรูปแบบสภา กับคณะเทศมนตรี กล่าวคือ มีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทำหน้าที่ในสองสถานะ คือ สถานะของฝ่ายบริหารและสถานะของสมาชิกสภาเทศบาล อีกทั้งได้กำหนดสถานะของ

นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีเทศมนตรีเป็นผู้ช่วย (มรุค วันทนากร, 2547, หน้า 25)

ฝ่ายบริหารของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีจะประกอบด้วย นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน และเทศมนตรีอีกจำนวนหนึ่ง คือ เทศบาลตำบล 2 คน เทศบาลเมือง 2-3 คน เทศบาลนคร 4 คน (สนธิ จรอนันต์, 2543, หน้า 33) ทั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล (เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) จากนั้นสมาชิกสภาเทศบาล พิจารณาเลือกกันเองภายในกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล เป็นการแต่งตั้งมาจากความเห็นชอบจากสภาเทศบาล จึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็น “คณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน” คณะเทศมนตรีจะทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของเทศบาล ตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

1. เทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน
2. เทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 18 คน
3. เทศบาลนคร มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน

สภาเทศบาลจะต้องเลือกประธานสภาเทศบาล 1 คน รองประธานสภาเทศบาล 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุม บังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

สภาเทศบาลทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย และทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาล เพื่อออกเป็นเทศบัญญัติเทศบาลบังคับใช้ต่อไป

สภาเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น มีอำนาจค่อนข้างมากโดยเฉพาะใน ประเด็นเรื่องการพิจารณารับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแล้ว โอกาสที่คณะเทศมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นออกจากตำแหน่ง ก็มีสูง (มรุค วันทนากร, 2547, หน้า 27) นอกจากนี้การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายสภา ด้วยเช่นกัน

## 2. โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี มีโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร กล่าวคือ นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มาจากการ

เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ เมื่อได้ดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้น 4 ปี นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุผลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมาจากการเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนทำให้ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่หมดวาระหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้สามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนได้เลย ส่วนเทศบาลตำบลต้องรอไปจน พ.ศ. 2550 จึงสามารถเลือกตั้งโดยตรงได้ (อลงกรณ์ อรรถแสง, 2547, หน้า 89) โดยเทศบาลแห่งแรกที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน คือ เทศบาลเมืองคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยในการบริหารดำเนินงานของเทศบาล อีกทั้งยังสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีขึ้นเป็นทีมบริหารได้ ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

1. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน 2 คน
2. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน ที่ปรึกษาและเลขานุการ นายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน 3 คน
3. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน ที่ปรึกษาและเลขานุการ นายกเทศมนตรีรวมกันแล้วไม่เกิน 5 คน

ส่วนสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล โดยเทศบาลตำบลมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คน เทศบาลเมืองมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คน และเทศบาลนครมีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน สภาเทศบาลจะต้องเลือกประธานสภาเทศบาล 1 คน รองประธานสภาเทศบาล 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล และรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี(มรุค วันทนการ, 2547, หน้า 28) โดยเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้นมีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและ



ฝ่ายสภาเทศบาลออกจากกันอย่างชัดเจนและต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียว คือ ถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาล

สำหรับสาระสำคัญของการบริหารระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล สำหรับเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนจากรูปแบบคณะเทศมนตรี คือ

1. นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ใช่ฝ่ายสภาเทศบาลเป็นผู้เลือก
2. การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล
3. ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ถ้าร่างเทศบัญญัติตกไปจากฝ่ายสภานั้น ไม่มีผลต่อฝ่ายบริหารในการออกจากตำแหน่งหรือยุบสภาเทศบาล แต่ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วไปพลางก่อนและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อตั้งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีเป็นรูปแบบที่ใช้ในปัจจุบันนี้ โดยเทศบาลทุกประเภทนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเท่านั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยในท้องถิ่น และเพื่อความคล่องตัวในการบริหารของฝ่ายบริหาร และเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของเทศบาลมากยิ่งขึ้น

#### โครงสร้างภายในเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้างๆ ตามที่กระทรวงมหาดไทยโดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาลให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย
  - 2.1 ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง ประกอบด้วย การคลัง การช่าง การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม การศึกษา วิชาการและแผนงาน การประปา การแพทย์ การช่างสุขาภิบาล สวัสดิการสังคม
  - 2.2 หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

1. เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางเทศบาลกำหนด (ก.กลาง เทศบาล)
2. สำนักงานปลัดเทศบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาลและราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือ ส่วนราชการใดในเทศบาล โดยเฉพาะ
3. สำนักกอง หรือส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)
4. การแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัด สำนัก กอง หรือส่วนราชการ ให้กำหนดเป็นประกาศเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.จ.)
5. การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

#### 2.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง โดยแบ่งหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ “หน้าที่ที่เทศบาลจำต้องกระทำ” และ “กิจการที่ไม่บังคับให้ต้องทำแต่สามารถจัดทำได้ตามกำลังของตน” โดยพิจารณาจากความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลสามารถนำมาบริหารพัฒนาท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยกำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภท ทั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเองนั้น เทศบาลสามารถมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการ  
กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรรับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลป จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี  
ของท้องถิ่น

9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล  
มาตรา 51 ภายใต้มติบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจทำกิจกรรมใด ๆ  
ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
  2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
  3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
  4. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
  5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
  6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
  7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
  9. เทศพาณิชย์
2. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ  
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 2.1 เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อ  
ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้
- 2.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
  - 2.1.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
  - 2.1.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
  - 2.1.4 การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
  - 2.1.5 การสาธารณสุขการ
  - 2.1.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

- 2.1.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 2.1.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 2.1.9 การจัดการศึกษา
- 2.1.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี  
คนชราและผู้ด้อยโอกาส
- 2.1.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ  
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 2.1.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 2.1.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 2.1.14 การส่งเสริมกีฬา
- 2.1.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพ  
ของประชาชน
- 2.1.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 2.1.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ  
บ้านเมือง
- 2.1.18 การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 2.1.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- 2.1.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 2.1.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 2.1.22 การจัดให้มีการควบคุมการฆ่าสัตว์
- 2.1.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และ  
การอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 2.1.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้  
ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.1.25 การผังเมือง
- 2.1.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 2.1.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 2.1.28 การควบคุมอาคาร
- 2.1.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.1.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2.1.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามข้อ 1 ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

## 2.5 บริบทเทศบาลตำบลสามเงา อำเภอสามเงา จังหวัดตาก

1. ประวัติความเป็นมา สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานสำคัญของเทศบาลตำบลสามเงา (2551, หน้า 6-11)

เทศบาลตำบลสามเงา เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาล เรียกว่าสุขาภิบาลตำบลสามเงา ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2499 ตั้งอยู่ในเขตหมู่ 5 ตำบลสามเงา มีอาณาเขตรวม 1.4 ตารางกิโลเมตร ด้านทิศเหนือ ทิศตะวันออก ทิศตะวันตก เลียบถนนพหลโยธิน – เขื่อนภูมิพล ด้านนอกเป็นเขตป่าสงวน ทิศใต้เลียบตามแม่น้ำปิง และเขตหมู่ 4 ตำบลสามเงา ลักษณะเป็นที่ราบเชิงเขา และได้มีการขยายเขตให้เลียบตามเชิงเขาและราบลุ่ม ได้กำหนดเขตคลุมไว้เพื่อการกระจายตัวชุมชนออกไปในอนาคต ทำให้ในสุขาภิบาลสามเงามีเนื้อที่เป็น 7.7 ตารางกิโลเมตร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องเปลี่ยนแปลงเขตสุขาภิบาลสามเงา อำเภอสามเงา จังหวัดตาก ลงวันที่ 24 มีนาคม 2546 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 100 ตอนที่ 42 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2526 และกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องรายชื่อสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาล ได้ ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 2539 และได้เปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นสำนักงานเทศบาลตำบลสามเงา โดยยกร่างพระราชบัญญัติได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 มีผลให้สุขาภิบาลตำบลสามเงา ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลสามเงา มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 จนถึงปัจจุบัน

## 2. สถานที่ตั้งปัจจุบัน

สำนักงานเทศบาลตำบลสามเงา ตั้งอยู่บริเวณ ถนนสุขาภิบาลซอย 7 หมู่ 3 ตำบลสามเงา อำเภอสามเงา

สถานที่ใกล้เคียง โรงพยาบาลสามเงา, กรป. กลาง,สนามบินเขื่อนภูมิพล และที่ว่าการอำเภอสามเงา

พื้นที่รับผิดชอบ 7.7 ตารางกิโลเมตร (6,812.5 ไร่)

## 3. อาณาเขต อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ไปตามถนนสายเอเชีย

ทิศเหนือจด	เขตองค์การบริหารส่วนตำบลวังหมัน
ทิศใต้จด	เขตองค์การบริหารส่วนตำบลสามเงา
ทิศตะวันออกจด	เขตองค์การบริหารส่วนตำบลสามเงา
ทิศตะวันตกจด	เขตองค์การบริหารส่วนตำบลย่านรี และองค์การบริหารส่วนตำบลสามเงา

## 4. ระยะห่าง

จากที่ว่าการอำเภอสามเงา	ประมาณ 300 เมตร
จากศาลากลางจังหวัดตาก	ประมาณ 54 กิโลเมตร
จากกรุงเทพมหานคร	ประมาณ 475 กิโลเมตร

## 5. พื้นที่รับผิดชอบ หมู่ 2 บางส่วน หมู่ 3, 4 เต็มหมู่บ้าน แบ่งเป็นชุมชน 10 ชุมชน

6. สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปมีความสูงเกินกว่า 200 เมตรจากระดับน้ำทะเล พื้นที่ ราบเชิงเขาและที่ราบริมแม่น้ำปิง

## 7. ลักษณะภูมิอากาศ ลักษณะภูมิอากาศ เป็นแบบมรสุมเขตร้อน มี 3 ฤดู ได้แก่

- 7.1 ฤดูร้อน เดือนกุมภาพันธ์ ถึง เมษายน อุณหภูมิสูงสุด 42.3 องศาเซลเซียส
- 7.2 ฤดูฝน เดือน พฤษภาคม ถึง กันยายน ปริมาณฝนเฉลี่ย 4.30 มิลลิเมตร
- 7.3 ฤดูหนาว เดือน ตุลาคม ถึง มกราคม อุณหภูมิต่ำสุด 11 องศาเซลเซียส

## 8. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

### 8.1 ถนน

8.1.1 ถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก	ระยะทางรวม 16,4380 เมตร
8.1.2 ถนนแอสฟัลติกคอนกรีต	ระยะทางรวม 12,860 เมตร
8.1.3 ถนนลูกรัง	ระยะทางรวม 1,760 เมตร

## 8.2 ไฟฟ้า ครั้วเรือนมีไฟฟ้าใช้ครบทุกครั้วเรือน ไฟฟ้าสาธารณะ แยกเป็น

8.2.1 หลอดโซเดียม	17	ดวง
8.2.2 แสงจันทร์	41	ดวง
8.2.3 ฟลูออโรเรสเซนต์	339	ดวง

## 8.3 ประปา ครั้วเรือนส่วนใหญ่ใช้น้ำประปาจากการประปาส่วนภูมิภาค

## 9. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 9.1 แหล่งน้ำ

แม่น้ำ 1 สาย แม่น้ำปิง จากเขื่อนภูมิพลและเป็นแนวเขตเทศบาลด้านทิศตะวันตกไปทางทิศใต้ ความกว้างของแม่น้ำ ระหว่าง 16 -55 เมตร ความยาวที่ไหลผ่านเขตเทศบาล 6,180 เมตร ปริมาณน้ำไหลเป็นไปตามการปล่อยน้ำของเขื่อนภูมิพล การใช้ประโยชน์จะเป็นการสูบน้ำเพื่อการเกษตร และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

### 9.2 ป่าไม้ เป็นเขตป่าไม้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นป่าไม้ประเภทป่าเบญจพรรณ

## 10. ด้านเศรษฐกิจ กำไญ จำนวน 30 ไร่ ผลผลิต 550 กิโลกรัม ต่อไร่

## 11. การพาณิชย์

### 11.1 ธนาคารสหกรณ์เพื่อการเกษตร (ชกส.) สาขาสามเงา 1 สาขา

11.2 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง	2	แห่ง
11.3 บัมหลอด	2	แห่ง
11.4 สถานตรวจสภาพรถยนต์	2	แห่ง
11.5 ร้านซ่อมรถยนต์	2	แห่ง
11.6 ร้านซ่อมรถจักรยานยนต์	5	แห่ง
11.7 โรงทำน้ำแข็ง	2	โรง
11.8 ร้านค้าย่อย	70	แห่ง
11.9 ร้านเสริมสวย ตัดผม	9	แห่ง

## 12. ด้านสังคม

สภาพสังคม เป็นสังคมที่มีความผูกพันฉันญาติพี่น้องมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมาโดยตลอด และเป็นสังคม ชนบทกึ่งเมือง ที่มีชีวิตเรียบง่าย ประชากรแยกคามาชุมชน

## 13. ประชากร

เพศชาย 2,350 คน เพศหญิง 2,692 คน รวม 5,042 คน

(ข้อมูลจากการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นขั้นพื้นฐานครั้วเรือน ประจำปี 2551 ของเทศบาลตำบลสามเงา จังหวัดตาก ณ วันที่ 26 มีนาคม 2551)

## 14. สาธารณสุข

14.1 โรงพยาบาลรัฐบาล จำนวน 1 แห่ง เตียงคนไข้ 30 เตียง

14.2 อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) จำนวน 120 คน

## 14.3 การกำจัดขยะมูลฝอย

14.3.1 วิธีการจัดเก็บขยะและขนขยะมูลฝอย จัดเก็บเอง

14.3.2 ปริมาณขยะมูลฝอย 6-7 ตัน / วัน

14.3.3 รถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอย ชนิดเปิดข้างเทท้ายขนาดความจุ 12 ลบ.ม.

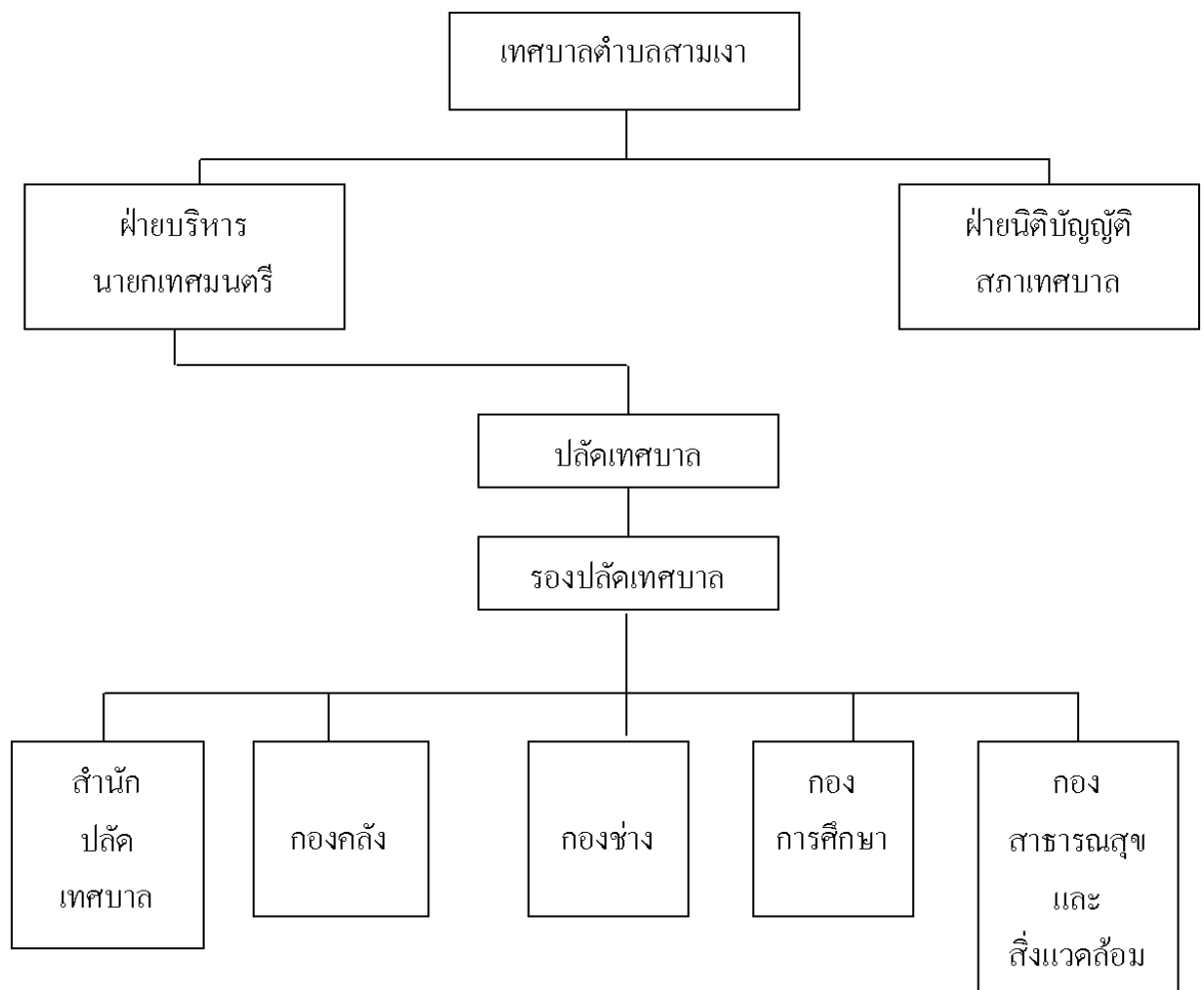
14.3.4 รถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอย ชนิดอัดท้าย ขนาดความจุ 25 ลบ.ม.

14.3.5 กำจัดโดยวิธีฝังกลบ

14.3.6 มีที่ดินสำหรับกำจัดขยะ จำนวน 20 ไร่ ยังไม่ได้ใช้ที่ดินจำนวน 19 ไร่

## 15. ด้านการเมืองการบริหาร

## โครงสร้างของเทศบาลตำบลสามงา





## องค์ประกอบของเทศบาลตำบลสามเงา

## 1. สภาเทศบาล สมาชิกจำนวน 12 คน มาจากการเลือกตั้ง

ประธานสภาเทศบาล มาจากการคัดเลือกจากสมาชิกสภาและนายอำเภอสามเงาปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดตากแต่งตั้งตามมติสภาเทศบาลตำบลสามเงา

รองประธานสภา มาจากการคัดเลือกจากสมาชิกสภา และประธานสภาเทศบาลแต่งตั้งตามมติสภาเทศบาลตำบลสามเงา

## 2. นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน มาจากการเลือกตั้ง

รองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน มาจากนายกเทศมนตรีแต่งตั้ง

เลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน มาจากนายกเทศมนตรีแต่งตั้ง

ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน มาจากนายกเทศมนตรีแต่งตั้ง

การบริหารงานบุคคลเทศบาลตำบลสามเงา แบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

1. นายกเทศมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด
2. ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชารองจากนายกเทศมนตรี
3. รองปลัดเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดเทศบาลมอบหมาย

การแบ่งส่วนราชการภายในเทศบาลเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. กองคลัง
3. กองช่าง
4. กองสาธารณสุข
5. กองการศึกษา

ตารางอัตรากำลังบุคลากรเทศบาลตำบลสามเงา (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2552)

ลำดับ ที่	สำนัก / กอง	ระดับของ พนักงานเทศบาล							ลูกจ้าง ประจำ	พนักงาน จ้างตาม ภารกิจ	พนักงาน จ้าง ทั่วไป	รวม
		7	6	5	4	3	2	1				
1	สำนักปลัดเทศบาล	1	1	2	3	3		1	4	4	1	20
2	กองคลัง		2	1				2	1			6
3	กองช่าง		3			1	2		3	1	8	18
4	กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	1	1						1	1	12	16
5	กองการศึกษา				1				1	6		8
	รวม	2	7	3	4	4	4	1	10	10	21	68

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

#### 3.1 ความหมายของการพัฒนา

การพัฒนา (Development) นอกจากที่มีความหมายถึงการเปลี่ยนแปลงระบบที่ทำการแล้ว ยังมีความหมายอื่น ซึ่งอาจจะนำมาพิจารณาได้ดังนี้

ดิเรก อุทัยราษฎร์ (2527, หน้า 1-2) ได้ให้ความหมายคำว่า การพัฒนา หมายถึง กระบวนการในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของกลุ่มบุคคลเป้าหมาย มุ่งให้เกิดความเสมอภาค และการกระจายอย่างเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนน้อยที่สุด ทั้งนี้กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ สามารถที่จะกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลง มีโครงสร้างและระบบที่เหมาะสม ตลอดจนการควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลงได้อย่างบังเกิดผล

ปรีชา สุกใส (2544, หน้า 16) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนา คือ กระบวนการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งความรู้สึนึกคิด และการกระทำของประชาชน อันที่จะนำไปสู่การพัฒนาครอบครัว การศึกษา อนามัย เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และประชาชนในท้องถิ่นได้รับการแก้ปัญหา และได้รับการสนองความต้องการขั้นพื้นฐานทำให้ชีวิตมีคุณภาพและส่งผลไปถึงความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงแก่สังคมประเทศชาติ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2542, หน้า 9) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนานั้นเป็นกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงและสรรค์สร้าง ความก้าวหน้าในทาง เศรษฐกิจ ความเป็นธรรมทางสังคม ความเสมอภาค การดำรงรักษาวัฒนธรรมอันดีงามของประเทศใดประเทศหนึ่งด้วยวิธีการบริหารที่เหมาะสม เพื่อบรรลุเป้าหมายในอันที่จะสร้างคุณภาพชีวิตของคนในประเทศนั้นให้ดีขึ้น มีคุณภาพในการจัดสรร ตลอดจนการกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546, หน้า 103) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนาโดยหลักทั่วไปแล้วจะมีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงที่มีทิศทาง
2. ทิศทางของการพัฒนามุ่งไปสู่สภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536, หน้า 32-33) ในประเทศทางตะวันตก การพัฒนามีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาช้านานตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 18 จากผลงานของนักคิดที่มีชื่อเสียง เช่น อัดัม สมิท (Adam Smith) และอาดัม เฟอ์กูสัน (Adam Ferguson) นอกจากนี้ ความแตกต่างหลากหลายในความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนามีปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด อย่างไรก็ตาม การพัฒนาจะมีขอบข่ายและสาระอย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาหรือให้ความหมายคำว่า

“การพัฒนา” ว่าเป็นความหมายเช่นใดเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้ เพราะคำว่าพัฒนา เป็นแนวความคิดเชิงปทัสฐาน (Normative Concept) ซึ่งมีความผันแปรไปตามความต้องการ และหรือพื้นฐานความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์ของผู้บัญญัติหรือผู้กำหนดความหมาย

ในประเทศไทย มีผู้ศึกษาและให้ความหมายของการพัฒนาไว้มากมาย ซึ่งยังไม่อาจหาข้อยุติได้ในวงวิชาการ การพัฒนานั้น โดยทั่วไปจะมีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงที่มีทิศทาง

2. ทิศทางในการพัฒนาที่นี้หมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และการบริหารที่มีทิศทางเพื่อให้มีสภาพที่ดีขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อประชาชน โดยรัฐบาลได้เข้ามามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินการ ส่วนประชาชนอาจเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่เข้ามาก็ได้

สมเดช นิลพันธุ์ (2542, หน้า 37) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่า เป็นกระบวนการของการทำงานร่วมกับประชาชนในชุมชน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานพัฒนา

อร เกลิมพงษ์ (2544, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่า การพัฒนานั้นเป็นแนวทางการเปลี่ยนแปลงของระบบต่างๆ ที่นอกเหนือจากความเจริญตามปกติ ซึ่งโดยปกติแล้วสิ่งต่างๆ ย่อมมีความเจริญและความเสื่อมโทรมไปตามสภาพ หากปล่อยไว้เฉยๆ สังคมบางสังคมก็อาจเจริญก้าวหน้าขึ้นได้เอง บางสังคมก็มีการเสื่อมไปได้เอง ดังนั้นการพัฒนาจึงเป็นการตั้งใจทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีเหตุผล มีกระบวนการ มีขั้นตอน และการเปลี่ยนแปลงที่จะให้ได้ผลจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงระบบต่างๆ ในสังคมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากความหมายต่างๆ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นพอที่จะสรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีการกระทำให้เกิดขึ้นหรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า การเปลี่ยนแปลงนี้ต้องเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ถ้าเปลี่ยนแปลงไปในทางเลวก็ไม่เรียกว่าพัฒนา การพัฒนาเป็นกระบวนการในการเปลี่ยนแปลง สรรค์สร้างความสำเร็จของระบบต่างๆ ที่นอกเหนือจากความเจริญเติบโตตามปกติไม่ว่าจะเป็นความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความเป็นธรรม และความเสมอภาค ซึ่งการพัฒนาจะต้องเป็นการพัฒนาที่เป็นลำดับขั้นตอน มีทิศทางที่แน่นอน เพื่อให้ความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนดีขึ้นในทุกๆ ด้าน นอกจากการพัฒนาจะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ในด้านความเป็นอยู่ของประชาชนแล้ว การพัฒนายังมีหลักของการผสมผสานระหว่างความต้องการของรัฐที่จะช่วยให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นกับความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้รัฐช่วยเหลือ ซึ่งจะได้นำไปสู่การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

### 3.2 หลักของการพัฒนา

ลักษณะของการพัฒนาจะเป็นลักษณะที่ไม่หยุดอยู่กับที่ แต่จะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อก้าวไปสู่จุดหมายของการพัฒนา ซึ่งจะมีลักษณะดังนี้ (กวี รัชชชน และคนอื่นๆ, 2538, หน้า 53)

1. การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ
2. การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมในสังคม
3. การใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดของทรัพยากรทางด้านคน
4. การใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดของทรัพยากรธรรมชาติ
5. การปกป้องรักษาสภาพแวดล้อมธรรมชาติ
6. ความก้าวหน้าทางสังคมโดยเฉพาะทางด้านมาตรฐานการครองชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน

นอกจากนี้ การพัฒนายังมีปัจจัยที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึง เมื่อจะทำการวางแผนการพัฒนาหรือลงมือปฏิบัติตามแผน ปัจจัยดังกล่าวนี้ เรียกว่า NEROP ซึ่งประกอบด้วย (กวี รัชชชน และคนอื่นๆ, 2538, หน้า 116 - 117)

- NE = Needs (ความต้องการ)  
 R = Resources (ทรัพยากร)  
 O = Obstacles (อุปสรรค)  
 P = Potentialities (ศักยภาพ)

นอกจากนี้ ใน Needs เองนั้น ยังประกอบไปด้วยสิ่งต่างๆ ที่ La Palombara เรียกชื่อย่อว่า PADLIIP อีกคือ

- PA = Participation (การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน)  
 D = Distribution (การแจกแจงทรัพยากร)  
 L = Legitimacy (การหาความชอบธรรม)  
 I = Identity (การแสวงหาเอกลักษณ์ของชาติ)  
 I = Integration (การรวมชาติหรือการบูรณาการแห่งชาติ)  
 P = Penetration (การที่รัฐสามารถเข้าถึงประชาชน)

แนวความคิดของ La Palombara เห็นว่าในการบริหารการพัฒนาในประเทศที่กำลังพัฒนาที่อยู่ในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อ ที่จะเปลี่ยนเป็นประเทศพัฒนานั้นควรมีการวิเคราะห์กรอบเค้าโครงของประเทศเสียก่อน ว่าในประเทศมีกรอบเค้าโครงที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการทรัพยากร อุปสรรค และศักยภาพ โดยส่วนรวมของประเทศอย่างไรบ้าง ที่เกี่ยวข้องกับบทบาท

ของการบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนา แม้ว่าการกำหนดกรอบเค้าโครงเช่นนี้จะกว้างและใช้เวลาในการทำงานมาก ไม่คล่องตัวนัก แต่ก็ยังเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การวางแผนพัฒนาประเทศโดยใช้กลอุบายที่ถูกต้องหรืออาจจะพูดได้ว่าเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ได้ โดยทั่วถึงกันว่าจะมีผลกระทบต่อกรวางแผนและการปฏิบัติตามแผนพัฒนาอย่างไรบ้าง

อาจจะนำเอาปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวมาพิจารณาศึกษาได้ดังนี้

1. ความต้องการ โดยที่การบริหารการพัฒนานั้น เป็นการเตรียมการไปปฏิบัติไว้ก่อนล่วงหน้าในลักษณะของแผนงาน ดังนั้น ระบบการบริหารจะต้องสามารถตระหนักหรือหยั่งรู้เป็นอย่างดีว่าสังคมต้องการอะไร เมื่อหาความต้องการในการพัฒนาได้แล้วก็นำมากำหนดกรอบเค้าโครงของการพัฒนาได้ แล้วนำมาจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในอันที่จะพัฒนาต่อไป

2. ทรัพยากรที่มีอยู่ ในการพัฒนาต้องมีการประเมินผลทรัพยากรที่จะต้องนำไปใช้ในการพัฒนาตามความต้องการในการแก้ปัญหาที่ได้กำหนดไว้แล้ว

3. อุปสรรคในการพัฒนา ในการพัฒนาต้องพิจารณาถึงอุปสรรคในการเพิ่มสมรรถภาพในการบริหารตามที่ต้องการด้วย

4. ศักยภาพที่นำมาใช้ในการพัฒนา การพัฒนาต้องกะประมาณว่าศักยภาพที่มีอยู่ในชาติที่จะช่วยทำให้เกิดสมรรถภาพในการบริหารมีอะไรบ้าง ศักยภาพเช่นว่านั้นจะต้องนำวิธีทางคณิตศาสตร์มาเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่มี กับอุปสรรคในการพัฒนา แล้วกำหนดออกมาว่าจะทำอย่างไรจึงจะได้ประสิทธิภาพมากที่สุด

การพัฒนาสังคมเป็นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น เพื่อให้ปลอดจากความยากจน ความเจ็บไข้ได้ป่วย ความโหยหิว ตลอดจนมุ่งที่จะให้ประชาชนตระหนักถึงศักยภาพ ความใฝ่ฝัน ความพึงพอใจในชีวิตของตน รวมถึงการที่จะต้องปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ และเป็นอิสระจากการตกเป็นทาสและพันธนาการทั้งปวง (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2541, หน้า 252)

ดังนั้น การพัฒนาจึงมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (กวี รัชชชุน และคนอื่นๆ, 2538, หน้า 39)

1. การเจริญเติบโตที่มีทิศทาง (Directional Growth) เช่น รายได้เพิ่มขึ้น การขยายจำนวนของบริการสาธารณะ ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น

2. การเปลี่ยนแปลงระบบ (System Change) เช่น การเปลี่ยนจากสังคมแห่งความยากจนให้กลายเป็นสังคมแห่งการกินคืออยู่ดี เป็นต้น

3. การวางแผนหรือจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลงนั้น โดยปกติแล้วจุดมุ่งหมายของการเปลี่ยนแปลงคือ การสร้างชาติและความเจริญก้าวหน้าทางสังคม ความทันสมัย เช่นการที่

ชุมชนมีลักษณะความเป็นเมืองขึ้น การมีการศึกษาอย่างทั่วถึง ตลอดจนความสนใจในความเป็นไปของประชาธิปไตย ความเท่าเทียมกัน ความก้าวหน้าทางสังคมก็เช่นกัน ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยการขจัดความยากจน และส่งเสริมให้ประชาชนมีปัจจัย 4 ในการดำรงชีพให้สมควรแก่ความเป็นมนุษย์ โดยที่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นต้องกระจายไปทั่วทุกที่ในประเทศ ไม่ใช่แค่เฉพาะจุด

ดังนั้น หลักการพัฒนาที่สำคัญที่สุด คือ เป็นการพัฒนาที่ทำให้เกิดความเจริญอย่างมีทิศทาง มีการเปลี่ยนแปลงระบบ และมีการวางแผน ซึ่งการวางแผนนั้นยังมีหลักที่สำคัญอีก คือต้องคำนึงถึงความต้องการของคนในท้องถิ่น คำนึงถึงทรัพยากรที่ใช้ในการพัฒนา อุปสรรค และศักยภาพที่จะดำเนินการพัฒนา

จากหลักการพัฒนาประเทศของรัฐที่เน้นการบริหารที่ส่งให้ถึงมือประชาชนอย่างทั่วถึงและให้มีประสิทธิภาพนั้น รัฐต้องดึงให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองตนเองโดยที่รัฐบาลได้ใช้แนวคิดในการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนได้ปกครองตนเอง มีอำนาจเต็มทีในการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง ในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.3 แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนา

การพัฒนาแบบสมัยใหม่เข้าใจในความหมายเดียวกับการเจริญเติบโต (Growth) ความก้าวหน้า (Progress) และความทันสมัย (Modern) แนวคิดทฤษฎีในการวิจารณ์การพัฒนาจำแนกได้ดังนี้คือ

1. ทฤษฎีภาวะความทันสมัย (Modernization Theory) คือ การเปลี่ยนแปลงสถานะจากสังคมประเพณี (Traditional Society) มาเป็นสังคมที่ทันสมัย (Modern Society) โดยผ่านกระบวนการต่างๆ ที่ได้ระบุเอาไว้
2. ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory) ทฤษฎีนี้ปฏิเสธการยึดถือเอาประเทศตะวันตก เป็นมาตรฐานเช่นทฤษฎีแรก และเสนอให้ประเทศโลกที่สามมีแนวทางการพัฒนาที่เป็นตัวของตัวเองและพึ่งตนเอง มีการปฏิรูประบบการจ้ดระเบียบทางสังคมเสียใหม่ มีความยุติธรรมในสังคมมากขึ้น อันเป็นพื้นฐานของแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ
3. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ทฤษฎีนี้วิจารณ์ว่า “การพัฒนา” ในโลกเสรีนิยม ก็คือ การผนวกเอาประเทศโลกที่สามเข้าไปในเครือข่ายของระบบทุนนิยมโลก เพื่อให้ทุนโลกดูดซับมูลค่าส่วนเกินจากชนบทของโลกที่ 3 ดังนั้น การพัฒนาสังคมคือต้องการทำการปฏิวัติสังคมนิยมและแสวงหาพัฒนาตนเองตามโครงสร้างของสังคมตนเอง
4. ทฤษฎีเกี่ยวกับการสะสมทุน (Capital Accumulation) เป็นทฤษฎีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ มีการว่าจ้างงานเต็มทีที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการออม

5. ทฤษฎีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามลำดับ (The Stages of Economic Growth) เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ลำดับขั้น คือ ขั้นสังคมดั้งเดิม ขั้นเตรียมการพัฒนา ขั้นการขยายตัว ขั้นเร่งรัดการพัฒนา และขั้นอุดมสมบูรณ์

6. ทฤษฎีทวิภาค (Dualism) และทฤษฎีการทันสมัย (Modernization) เป็นทฤษฎีที่มุ่งอธิบายถึงลักษณะ โครงสร้างของประเทศด้อยพัฒนา โดยเพิ่มการทำงานเน้นความสัมพันธ์ของสาขาอุตสาหกรรมและสาขาเกษตรกรรมที่ต้องการการพึ่งพากัน ส่วนทฤษฎีการทันสมัย เห็นว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงจากสังคมดั้งเดิมเข้าสู่สังคมทันสมัยควรคำนึงเรื่องชนชั้นและการขัดแย้งของชนชั้น

7. ทฤษฎีการด้อยพัฒนา (Underdevelopment) และทฤษฎีการพึ่งพา (Dependence) เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาและอยู่ในระยะของการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบต่างๆ ส่วนทฤษฎีการพึ่งพานั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับทฤษฎีด้อยพัฒนา เพราะสถานการณ์ที่เศรษฐกิจถูกกำหนดเงื่อนไขโดยการพัฒนา จากการด้อยพัฒนาจนสามารถพึ่งตนเองได้

8. การพัฒนาอีกหนึ่งรูปแบบ (The Concept of Another Development) เป็นการพัฒนาที่จะกระจายผลของการพัฒนาไปให้ทั่วทั้งระบบ โครงสร้างของสังคม แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์พื้นฐาน ด้านอุดมการณ์ และปรัชญาของแต่ละสำนัก ดังนั้น จึงมีวิธีการวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาที่แตกต่างกันไปจึงจำเป็นต้องเข้าไปให้ถึงสภาพภูมิหลังของปัญหา ตลอดจนหลักการที่แท้จริงของแต่ละทฤษฎีให้ชัดเจนจึงจะสามารถนำมาใช้เป็นกรอบความคิดในการประยุกต์ใช้ เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดให้การพัฒนาได้

### 3.4 ลักษณะที่น่าสนใจของการพัฒนา

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536, หน้า 34-36) ชี้สังเกตหรือลักษณะที่น่าสนใจของการพัฒนา มีดังนี้

1. การพัฒนาหรือหลักการพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับลักษณะหรือประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1.1 การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น (Betterment = B)
- 1.2 ความสมดุลของการพัฒนา (Balance = B)
- 1.3 ความต่อเนื่องของการพัฒนา (Continuity = C)
- 1.4 การประสานงานภายในและภายนอก (Coordination = C)
- 1.5 การมีทิศทางพัฒนาที่แน่นอน (Direction = D)
- 1.6 การใช้แนวทางประชาธิปไตยในการพัฒนา (Democracy = D)

- 1.7 การมีกระบวนการพัฒนาเป็นขั้นตอน (Process =P)
- 1.8 การคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (Environment =E)
- 1.9 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Participation =P)
- 1.10 การสนับสนุนให้ประชาชนพึ่งตนเอง (Self-help = S)
- 1.11 การพัฒนาที่ผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integration = I)
- 1.12 การพัฒนาที่ค่อยเป็นค่อยไป (Gradualness = G)
- 1.13 การมีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนชัดเจน (Objective = O)
- 1.14 การพัฒนาที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม (Culture = O)
- 1.15 การพัฒนาที่เป็นอิสระหรือเป็นตัวของตัวเอง (Autonomy = A)
- 1.16 การให้ความสำคัญกับมนุษย์ (Man-centered Development = M)
- 1.17 การพัฒนาที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า (Planned Development =P)
- 1.18 การสนับสนุนให้ประชาชนมีความคิดริเริ่ม (Initiative thinking = I)
- 1.19 การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ (Natural Resources = N)

- 1.20 การร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ (Governmental Organization = G)  
ลักษณะหรือประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ อาจารย์รวมเรียกว่า “2 (BCD)

#### PEPSIGO CAMPING”

2. ความหมายของการพัฒนามีลักษณะเป็นความหมายเปิด (Open-ended Definition) ซึ่งไม่มีความหมายหรือคำจำกัดความที่แน่นอนและตายตัว

3. การพัฒนาไม่มีทฤษฎีหลัก (General Theory) ของตนเองหรือหากมีก็น้อยมาก ส่วนใหญ่นำเอาทฤษฎีหรือแนวคิดจากศาสตร์หรือจากสาขาวิชาอื่นมาประยุกต์ (Applied Theory) เช่น ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ มานุษยวิทยา สังคมวิทยา จิตวิทยา รัฐศาสตร์ และการบริหาร เป็นต้น

4. ทฤษฎี แนวความคิด หรือความหมายของการพัฒนามีลักษณะเป็น แนวความคิดเชิงปทัสสถาน (Normative Concept) อันเป็นทฤษฎี แนวความคิด หรือความหมายที่ถูก กำหนดขึ้นมาจากพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจ ประสบการณ์ และการคาดคะเนของผู้บัญญัติหรือผู้ กำหนดความหมายแต่ละสถานการณ์

5. ส่วนใหญ่กระบวนการพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับภาพรวมหรือเป็นไปทั้งระบบ (Holistic) หรือเป็นระบบครบวงจร (Total System) และต่อเนื่อง (Continuity)



6. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนามีแนวโน้มว่าจะปรับเปลี่ยนจากการพัฒนาที่เน้นด้านวัตถุ (Material-oriented Development) มาเป็นการพัฒนาที่เน้นด้านจิตใจหรือให้ความสำคัญกับมนุษย์ (Human-oriented Development) มากขึ้น
7. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนามีแนวโน้มว่าจะปรับเปลี่ยนจากการเน้นเฉพาะเศรษฐกิจด้านเดียว (Purely Economic Development) มาเป็นการเน้นในหลายๆ ด้าน หลายๆ เรื่อง หรือหลายๆ ศาสตร์ (Structural Approach) มากขึ้น
8. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนามีแนวโน้มว่าจะปรับเปลี่ยนจากการศึกษาหรือความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างผิวเผินฉาบฉวย ไม่ลึกซึ้ง (Descriptive Approach) มาเป็นการศึกษาหรือความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง ลึกซึ้งถึงแก่นหรือโครงสร้างมากขึ้น
9. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนามีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลงจากการมุ่งหรือสนใจด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว อย่างสุดขั้ว ไม่ประนีประนอม (Extreme Approach) เช่น สนใจเฉพาะด้านวัตถุมาเป็นมุ่งหมายหรือสนใจหลายๆ ด้าน หลายเรื่องและประนีประนอม (Relative Approach) มากขึ้น เช่น สนใจด้านวัตถุและจิตใจควบคู่กันไป หรือสนใจด้านเศรษฐกิจและความเป็นธรรม
10. ตามแนวความคิดของทฤษฎีระบบ (System Theory) การพัฒนาส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับอำนาจ (Power) และผลประโยชน์ (Interest) ของผู้มีอำนาจหรือผู้ปกครอง
11. การพัฒนาเป็นแนวความคิดหรือทฤษฎีที่ไม่ตายตัวหรือไม่หยุดอยู่กับที่ (Statics Theory) แต่จะเปลี่ยนหรือเคลื่อนไหวอยู่เสมอ (Dynamics Theory) เช่นแต่เดิม เน้นเรื่องรายได้ ต่อมาเปลี่ยนเป็นเน้นเรื่องคุณภาพชีวิต และปัจจุบันเน้นเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
12. การพัฒนาส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ (Strategy) ในการพัฒนา เพราะมีส่วนสำคัญมากที่จะทำให้การพัฒนาประสบผลสำเร็จ
13. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนามีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลงจากการเน้นในเรื่องทฤษฎี ด้วความรู้ หรือเนื้อหาสาระ (Substantive Approach) มาเน้นในเรื่องการปฏิบัติหรือการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ (Procedural Approach)
14. การพัฒนาเป็นทั้งศาสตร์ (Science) และศิลป์ (Art) กล่าวคือ การพัฒนาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎี ความเชื่อ ความคิด การคาดคะเน ความคิดเห็น และการศึกษาค้นคว้า ซึ่งเป็นศาสตร์แขนงหนึ่ง ขณะเดียวกันก็เกี่ยวข้องกับศิลป์ คือผู้ปฏิบัติงานต้องใช้กระบวนการกลยุทธ์ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ จึงจะทำให้การปฏิบัติงานพัฒนาประสบผลสำเร็จ ได้ ฉะนั้น นักพัฒนาหรือผู้ประสานงานพัฒนาที่มีประสิทธิภาพนอกจาก

จำเป็นต้องมีความรู้ทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแล้วยังต้องมีความสามารถหรือมีศิลปะในการปฏิบัติงานกับประชาชนอีกด้วย

15. ในการพัฒนานั้นส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ (Natural) เช่น น้ำ ป่าไม้ ดิน และแร่ธาตุอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ทั้งนี้เพราะปรากฏให้เห็นอยู่เสมอว่าผลของการพัฒนาที่ผ่านมาได้ใช้ ทำให้เสื่อมสภาพ หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติไปเป็นจำนวนมากมาย ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติแล้วก็จะพบว่าแนวทางการพัฒนาในปัจจุบันแตกต่างไปจากอดีตพอสมควร

16. การพัฒนาในปัจจุบัน มีแนวโน้มว่าคำนึงหรือให้ความสนใจเป็นพิเศษกับสิ่งแวดล้อม (Environmentally Sound Development) หรือการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) มากขึ้น เห็นตัวอย่างได้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) ของไทย และในการประชุม Summit Earth ซึ่งกล่าวถึงการพัฒนาและสิ่งแวดล้อม ที่กรุง Rio de Janeiro ประเทศบราซิล เมื่อเดือนมิถุนายน 2535

สรุปได้ว่า อิทธิพลของแนวความคิดในการพัฒนา จากต่างประเทศทางตะวันตก ได้เข้ามาสู่ประเทศไทยโดยผ่านทางระบบราชการ และทางสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รับการถ่ายทอดหรือปลูกฝังผ่านทาง ผู้นำรัฐบาล ชนชั้นนำของประเทศ นักวิชาการ และข้าราชการ รวมทั้งยังถ่ายทอดมายังนักพัฒนาของหน่วยงานเอกชน ที่ได้รับงบประมาณหรือวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศของประเทศทางตะวันตก เทศบาลตำบลจึงได้รับการพัฒนามาเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นรากฐานระดับรากหญ้าในการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

#### 4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชัยพร สมประมัย (2538, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของเทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อทราบถึงปัญหา อุปสรรค ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อไป วิธีการศึกษา ได้ทำโดยออกแบบสอบถามบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในระดับต่างๆ นับตั้งแต่ นายกเทศมนตรี ในฐานะผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศมนตรี ปลัดเทศบาล เจ้าหน้าที่ ตลอดจนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำนวน

105 ราย จากการศึกษาพบว่า 1) ในด้านทักษะและความคิดเห็นที่มีต่อบทบาทของพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินงานนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่า บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านของการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ และการกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขึ้นในกรุงเทพมหานครและทุกอำเภอทั่วราชอาณาจักร 2) ในด้านทักษะและความคิดเห็นที่มีต่อความสามารถในการปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้มากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการจัดหา วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะและที่หลบภัยสาธารณะ ใว้อย่างพร้อมเพียงเสมอ มีค่อนข้างน้อย 3) ในด้านความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจ ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของเทศบาลเชียงใหม่ จากการศึกษาพบว่า ยังมีความพร้อมไม่มากนัก โดยจะมีความพร้อมเฉพาะในด้านการระงับอัคคีภัย เครื่องมือสื่อสาร และอุปกรณ์ แต่ในด้านอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานป้องกันระดับสาธารณภัยด้านอื่นๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย ยังมีความพร้อมค่อนข้างน้อย

จิตพงษ์ เปลี่ยนจำ (2539, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม การศึกษาคั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อบริการสาธารณะของเทศบาลเมือง สารคาม จำนวน 7 บริการ ได้แก่ บริการไฟฟ้าสาธารณะ ถนนสาธารณะ ด้านการระบายน้ำ ด้านการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านตลาด สวนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและการศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ หัวหน้าครัวเรือนหรือตัวแทนครัวเรือนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำนวน 413 คน การเก็บรวบรวมข้อมูลใช้แบบสอบถามที่ใช้ในการวัดระดับของความพึงพอใจของประชาชนด้วยมาตราส่วนประมาณค่า การวิเคราะห์ห้ข้อมูลใช้ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว และการทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่ตามวิธีของนิวแมน-คูลส์ และนำเสนอผลการศึกษาโดยการพรรณนาวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ดังนี้ 1) มีความพึงพอใจต่อบริการไฟฟ้าสาธารณะโดยรวมในระดับปานกลาง 2) มีความพึงพอใจต่อบริการถนนสาธารณะโดยรวมในระดับปานกลาง 3) มีความพึงพอใจต่อบริการด้านการระบายน้ำโดยรวมในระดับน้อย 4) มีความพึงพอใจต่อบริการด้านกำจัดขยะมูลฝอยโดยรวมในระดับปานกลาง 5) มีความพึงพอใจต่อบริการด้านตลาดโดยรวมในระดับปานกลาง 6) มีความพึงพอใจต่อบริการการศึกษาโดยรวมในระดับมาก 7) มีความพึงพอใจต่อบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ทั้งโดยรวมและในแต่ละลักษณะที่เป็นปัจจัยกำหนดความพึงพอใจ ในระดับที่ไม่แตกต่างกัน

ชาตุงษ์ ถูกจักร์ (2542, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสมุนไพรรักษาการประยุคต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในชนบทของอำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การสืบทอดและการประยุคต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสมุนไพรรักษาความเจ็บป่วยของชาวชนบท (2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการประยุคต์ใช้สมุนไพรรักษาความเจ็บป่วยของชาวชนบท กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาเป็นหมอพื้นบ้านจำนวน 14 คน เป็นผู้ป่วยที่มารับการรักษาที่หมอพื้นบ้าน จำนวน 70 คน ในตำบลแม่โต ตำบลคุ้มคำ ตำบลสันป่าม่วง และตำบลแม่คำ อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ในการศึกษาใช้วิธีการเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบสอบถามและการสังเกตอย่างไม่มีส่วนร่วม เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพรรณนา ประกอบด้วยการหาค่าร้อยละ การกระจายความถี่ สถิติวิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์แบบเพียร์สันและใช้การวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์แบบลึก ผลการศึกษาพบว่า (1) หมอพื้นบ้านและผู้ป่วยที่มารับการรักษา ใช้ภูมิปัญญาการใช้สมุนไพรรักษาความเจ็บป่วยทั้งความเจ็บป่วยทั่วไปรักษาง่าย และโรคที่แพทย์แผนปัจจุบันรักษาไม่หาย โดยมีการรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายการใช้สมุนไพรรักษาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ในการใช้และการบำบัดรักษา แต่เครือข่ายไม่ค่อยเข้มแข็ง (2) การสืบทอดและการประยุคต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสมุนไพรรักษาความเจ็บป่วย ชาวชนบทจะมีระดับการประยุคต์ใช้ภูมิปัญญาการใช้สมุนไพรรักษาความเจ็บป่วยระดับปานกลาง ส่วนใหญ่จะสืบทอดและการประยุคต์ใช้ โดยหมอพื้นบ้านได้รับการสืบทอดความรู้มาจาก ครูอาจารย์ บิดา มารดา พระสงฆ์ และผู้อาวุโสในชุมชนด้วย กระบวนการเรียนรู้ การสั่งสมความรู้จากตำราโบราณประสบการณ์ การถ่ายทอดความรู้และการประยุคต์ใช้อย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะการประยุคต์ใช้ภูมิปัญญาพบว่า หมอพื้นบ้านใช้ภูมิปัญญาการใช้สมุนไพรรักษาและคาถาอาคมรวมถึงการเก็บสมุนไพรรักษาจากที่ต่างๆ การเก็บรักษา การจำแนกประเภท และการแปรรูป (ปรุงยา) สมุนไพรรักษาตามความเชื่อ (3) ปัจจัยทางด้านสังคม วัฒนธรรมไม่มีผลต่อการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการประยุคต์ใช้สมุนไพรรักษาของชาวชนบทอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ (อาชีพ รายได้) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (แหล่งสมุนไพรรักษาตามบ้าน แหล่งสมุนไพรรักษาตามธรรมชาติ) มีผลต่อการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการประยุคต์ใช้สมุนไพรรักษาความเจ็บป่วยของชาวชนบทอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้ผู้มีอาชีพเกษตรกร ผู้ไม่มีงานทำและผู้มีรายได้น้อย หันมาใช้สมุนไพรรักษาเป็นทางเลือกหนึ่งในการดูแลสุขภาพของตน ข้อเสนอแนะ ชาวชนบทจะมีการประยุคต์ใช้สมุนไพรรักษาดูแลสุขภาพตนเองได้มากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับ การปลูกจิตสำนึก สร้างทัศนคติ วัฒนธรรมการใช้ชาวบ้านหันมาใช้ และเห็นคุณค่าของการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นกับสมุนไพรรักษา ตลอดจนทำให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูภูมิปัญญาไทย สมุนไพรรักษา และการอนุรักษ์ป่าไม้ซึ่งเป็นแหล่ง

สมุนไพรมตามธรรมชาติเพื่อ อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพของสมุนไพรม และมีสมุนไพรมไว้ใช้ในอนาคคคอย่างยั่งยืน

รัฐการ สุรงค์บพิตร (2543, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคาคหวังของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลเชียงคคย อำเภคคยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเชียงคคยฯ กับความคาคหวังของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลเชียงคคยฯ กับความคาคหวังของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลเชียงคคยฯ ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร นอกจากนี้ยังเพื่อศึกษาหาข้อมูลวิจัยไว้เป็นแนวทางในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเชียงคคยฯ และเทศบาลตำบลอื่นๆ ที่สนใจ นำไปแนวทางเพื่อการวางแผนบริหารพัฒนาการบริหารงานของเทศบาลต่อไป เป็นการศึกษาเชิงสำรวจ จำนวน 200 คน จากผลการศึกษาในด้านความคาคหวังต่อการบริหารงานของเทศบาล ส่วนใหญ่มีแนวโน้มคาคหวังในทุกประเด็นการบริหารงานของเทศบาลเป้าหมาย โดยคาคหวังมากที่สุดคือการป้องกันและระงับโรคคาคคต่อ รองลงมาคือ การมีเครื่องมือเครื่องใช้ในาคคดับเพลิง การให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้และการให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และผลการศึกษาความคาคเห็นต่อลักษณะการบริหารงานของเทศบาลเป้าหมาย มีความเห็นไปในประเด็น ผู้บริหารไม่มีอำนาจเพียงพอในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน มีความแตกแยกกันในคาคคผู้บริหาร ซึ่งไม่สามารถคาคคสนใจแก้ไขปัญหาคคในเทศบาลได้ และยังถูกครอบงำจากส่วนกลาง แต่เทศบาลเป้าหมายสามารถรับฟังและเข้าถึงปัญหาคคท้องถิ่นได้ดี

เดือน แสวงหาทรัพย์ (2544, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคาคหวังของประชาชนในแขวงเมืองรายจากการให้บริการของเทศบาลนครเชียงใหม การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการของแขวงเมืองรายของประชาชนว่าเป็นอย่างไร เพื่อทราบถึงปัญหาคคและข้อบกพร่องที่เกิดจากการให้บริการของแขวงเมืองราย เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการและเพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ ประชากรกลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตแขวงเมืองราย จำนวน 399 คน ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมีช่วงอายุระหว่าง 41 – 50 ปี ระดับการศึกษาประถมศีกษาปีที่ 4 นับลือศาสนาพุทธ มีอาชีพค้าขาย มีระดับรายได้ 3,000 – 5,000 บาท ต่อเดือน อาศัยอยู่ในแขวงเมืองรายมากกว่า 20 ปี ผลการศึกษาพบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างมีความคาคหวังการให้บริการของแขวงเมืองรายเทศบาลนครเชียงใหม เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการประชาชนของแขวงเมืองรายมีการพูดจาสุภาพ มีความอ่อนน้อมถ่อมตน มีมนุษยสัมพันธ์เป็นกันเองกับประชาชนผู้มารับบริการ และมีความคาคหวังในการได้รับคาคแนะนำเกี่ยวกับเอกสารสำคัญที่จำเป็นจะต้องนำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ ตลอดจนคาคหวังใน

การได้รับข้อมูลและข่าวสารการบริการทางราชการอย่างชัดเจนสมบูรณ์ นอกจากนั้นพบว่า ประชาชนมีความคาดหวังในสถานที่บริเวณที่รับรองประชาชนผู้มารับบริการและสภาพแวดล้อม บริเวณที่ตั้งแขวงเมืองรายอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี สะอาด ห้องทำงานของแต่ละฝ่ายมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยพร้อมที่จะให้บริการประชาชน สรุปผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในการบริการของแขวงเมืองรายอยู่ในระดับดีและมีความคาดหวังในการให้บริการของแขวงเมืองรายจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากมีการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องที่เกิดจากการให้บริการของเจ้าหน้าที่แขวงเมืองรายในด้านมนุษยสัมพันธ์ มีความสุภาพอ่อนน้อมเป็นผู้อำนวยความสะดวก บริการที่รวดเร็ว มีขั้นตอนไม่ซับซ้อน เอกสารราชการมีความถูกต้องสามารถตรวจสอบได้ตามมาตรฐานสากล ข้อเสนอแนะประชาชนคาดหวังในการบริการเชิงรุก ด้วยรูปแบบวิธีการให้การบริการประชาชนในพื้นที่เขตที่รับผิดชอบ และเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

กาญจนา เลิศวุฒิ (2545, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลวังผาง จังหวัดลำพูน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ตำบลวังผาง จังหวัดลำพูน ภายหลังจากถ่ายโอนจากกรมการพัฒนาชุมชนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสังเกตแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งศึกษาเอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้แบบอุปนัย (Analytic Induction) ผลการวิจัยพบว่า

1. กระบวนการถ่ายโอนงานพัฒนาเด็ก ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กรมการพัฒนาชุมชนได้วางกรอบไว้ โดยมีขั้นตอนที่สำคัญคือการชี้แจง และการปรับกระบวนการทัศนเกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็กของผู้ที่มีส่วนได้เสีย ประกอบกับผู้บริหารตำบลวังผางได้ดำเนินงานอย่างจริงจังจึงสามารถถ่ายโอนได้ตามเวลาที่กำหนด

2. การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลตำบลวังผาง ได้ดำเนินนโยบายโดยมุ่งเน้นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมการเจริญเติบโตและพัฒนาการของเด็กอายุ 3-6 ปี ปกป้องพฤติกรรมส่งเสริมสุขภาพ สนับสนุนให้เด็กได้รับสารอาหารครบถ้วนและจัดให้มีบริการส่งเสริมสุขภาพ การบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ได้จัดอยู่ในรูปของคณะกรรมการซึ่งคัดเลือกจากตัวแทนองค์กรกลุ่มต่างๆ ในชุมชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการ ตั้งแต่การตัดสินใจการจัดกิจกรรม รับผิดชอบ และการประเมินผล จัดทำรายงานความก้าวหน้าและอุปสรรคตลอดจนหาแนวทางแก้ไขปัญหา การสร้างขวัญและกำลังใจ โดยให้สวัสดิการต่างๆ กับผู้ดูแลเด็ก

3. ผลการดำเนินงาน จากการที่คณะกรรมการได้มุ่งส่งเสริมพัฒนาการเด็กมากกว่า การเตรียมความพร้อมให้เด็กเข้าศึกษาต่อชั้นประถมศึกษา เป็นผลทำให้เด็กมีสุขภาพและ เจริญเติบโตดีขึ้นกว่าเดิม พ่อแม่หรือผู้ปกครองมีความพึงพอใจ และให้ความสำคัญต่อการดูแล เด็กมากยิ่งขึ้น

รุจิรา วิไลรัตน์ (2545, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อมตลาดสดในเขตเทศบาล เมืองพะเยา ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ 1) เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติตามเทศบัญญัติว่าด้วยการ ควบคุมตลาด พ.ศ. 2542 ของผู้ค้าขายในตลาดสดเขตเทศบาลเมืองพะเยา 2) เพื่อศึกษาถึงความ คิดเห็นของผู้มาใช้บริการตลาดสดต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมตลาดสด 3) เพื่อศึกษาถึงการกำกับ ควบคุมปัญหาปละอุปสรรคในการบังคับใช้เทศบัญญัติต่อผู้ค้าขายและเจ้าของตลาดของเจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้อง พื้นที่ศึกษาคือตลาดแม่ต๋ำ ตลาดเฉลิมศักดิ์ และตลาดอาเขต กลุ่มตัวอย่างจำนวน 303 คนได้แก่ผู้ค้าขาย ผู้มาใช้บริการตลาด ตลาดละ 50 คน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้ในการ วิเคราะห์ข้อมูล ใช้การแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานผล การศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. การปฏิบัติตนของผู้ค้าขายในตลาดสดเทศบาลเมืองพะเยานั้นส่วนใหญ่เป็นไป ตามที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติเทศบาลเมืองพะเยา ว่าด้วยการควบคุมตลาด พ.ศ. 2542 แต่มีในบาง ประเด็นที่ควรให้ความสนใจและดำเนินการแก้ไข เช่น ในเรื่องของการแยกขยะก่อนทิ้ง การกำจัด ขยะในน้ำที่ใช้ชำระล้างสินค้าก่อนทิ้งลงสู่รางระบายน้ำ และในเรื่องของการวางสินค้าบนทางเท้า รวมถึงการสร้างหรือต่อเติมแผงขายสินค้า เป็นต้น

2. ผู้มาใช้บริการเห็นว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมในตลาดทั้งสามแห่งโดยภาพรวมแล้ว อยู่ในระดับปานกลาง แต่หากได้รับการแก้ไขในประเด็นระบบการจัดเก็บขยะ การจัดระเบียบ การวางขายสินค้าอย่างเข้มงวดมากขึ้นก็จะทำให้ผู้มาใช้บริการ ได้รับความพึงพอใจมากยิ่งขึ้น

3. เจ้าหน้าที่ยังขาดการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติของทั้งเจ้าของตลาดและผู้ค้าขาย ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติอย่างจริงจังทำให้มีการปฏิบัติในบางเรื่องไม่ถูกต้อง ได้แก่ การกำกับดูแล ในเรื่องการจัดการขยะ น้ำเสีย การวางจำหน่ายสินค้าบนทางเดินและการต่อเติมแผงจำหน่ายสินค้า ข้อเสนอแนะเพื่อให้การจัดการสิ่งแวดล้อมตลาดสดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการปฏิบัติที่ ถูกต้องตามกฎหมายและเทศบัญญัติ เจ้าหน้าที่เทศบาลควรเข้ามากำกับดูแลอย่างจริงจังรวมทั้งเร่ง สร้างจิตสำนึก และความตระหนักให้แก่ผู้ค้าขายโดยการให้ความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติ และควรประสานความร่วมมือกับเจ้าของตลาดในการพัฒนาสุขภาพให้ดียิ่งขึ้น

เกรียงศิริ วิเจริญ (2547, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแนวทางการดำเนินการให้บริการด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 : กรณีศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ คือ (1) ศึกษาทัศนคติของคณพิการต่อแนวทางการดำเนินการให้บริการด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 (2) วิเคราะห์ถึงความรู้ความเข้าใจในสิทธิของคนพิการต่อการเข้าถึงบริการของรัฐตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 (3) วิเคราะห์ถึงความต้องการและความพึงพอใจของคนพิการต่อการจัดบริการทางด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการของรัฐ (4) ดำรงวจถึงปัญหาและอุปสรรคที่คนพิการได้รับจากการเข้าถึงบริการในด้านต่างๆ ที่รัฐจัดให้ โดยศึกษาจากคนพิการที่มาขอรับจดทะเบียนคนพิการที่สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดอุตรดิตถ์ ในปี 2544 – 2545 จำนวน 198 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ผลการศึกษาพบว่า คนพิการมีทัศนคติที่ดีต่อแนวทางการดำเนินการให้บริการด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ทั้ง 4 ด้าน คือ การฟื้นฟูทางสังคม ทางอาชีพ ทาง การแพทย์ และทางการศึกษา ในด้านของความรู้ความเข้าใจในสิทธิของคนพิการต่อการเข้าถึงบริการของรัฐตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความรู้ในระดับปานกลาง สำหรับในเรื่องของความพึงพอใจต่อการจัดบริการของรัฐในแต่ละด้านต่างๆ พบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจในระดับปานกลางในทุกด้าน นอกจากนี้ผู้พิการมีความต้องการที่จะให้รัฐจ่ายเบี้ยเลี้ยงชีพให้ผู้พิการมากที่สุด ส่วนปัญหาและอุปสรรคพบว่าคนพิการระบุว่า มีปัญหาด้าน ความรู้ความเข้าใจของคนพิการ การรับรู้ การเข้าถึงบริการ และการประชาสัมพันธ์บ้างเล็กน้อย

ฉัตรทิพย์ มะโนชมภู(2549, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสำคัญของความเชื่อในประเพณีท้องถิ่นต่อการบริหารและการพัฒนาของเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยการศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาความเชื่อในเรื่องประเพณีท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นจากพฤติกรรมทางการบริหาร ในการดำเนินงานของกลุ่มผู้นำและพนักงาน เทศบาลนครเชียงใหม่ และเพื่อวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่าง ความเชื่อในประเพณีท้องถิ่นกับพฤติกรรมการบริหารงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เจาะลึก คณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ และข้าราชการระดับสูงสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structural Interview) รวมจำนวน 20 คน ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะส่วนตัว ของคณะผู้บริหารและพนักงานของเทศบาลนครเชียงใหม่มีระดับความสัมพันธ์กับความเชื่อเรื่องประเพณีท้องถิ่น และลักษณะพฤติกรรมทางการบริหารกล่าวคือ คณะผู้บริหารและพนักงานส่วนใหญ่มีความเชื่อพื้นฐาน ในเรื่องของประเพณีท้องถิ่น หรือนำประเพณีท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการดำเนินชีวิตประจำวันเป็นอย่างมากรวมทั้ง



ให้ความสำคัญกับประเพณีดังกล่าว ด้วยการนำมากำหนดแผนและบริหารงานพัฒนา อันจัดได้ว่าเป็นจุดเด่นของการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่อีกด้วย

กิติพงษ์ เร่งถนอมทรัพย์ (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลยางน่อง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อให้ทราบถึงความต้องการ ทางด้านบริการ สวัสดิการ สวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและผลของการจัดบริการสวัสดิการสังคม ของเทศบาลตำบลยางน่องที่มีต่อคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่ได้จากเอกสารและจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง โดยเน้นเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเป็นแกนนำของกลุ่มผู้สูงอายุ อันประกอบด้วยประธานชมรมผู้สูงอายุ จำนวน 5 คน กลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบด้วย (1) ท้องถิ่นอำเภอสารภี (2) สาธารณสุขอำเภอสารภี (3) ปลัดเทศบาลตำบลยางน่อง รวมทั้งสิ้น 24 คน ผลการศึกษาพบว่า การจัดบริการสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้สูงอายุในเทศบาลตำบลยางน่องเป็นการบริหารจัดการที่ตรงกับความต้องการของกลุ่มผู้สูงอายุ เพราะนโยบายของคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลยางน่อง ได้ให้ความสนใจและเห็นความสำคัญของผู้สูงอายุมากขึ้น การพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยการจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุ เป็นที่ต้องการของผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก จึงน่าจะเพิ่มวงเงินให้สูงขึ้นด้วย ปัญหาของผู้สูงอายุเป็นปัญหาที่ใหญ่ ซึ่งไม่อาจแก้ไขปัญหาให้หมดไปได้ ดังนั้นผู้สูงอายุ จึงควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐมากขึ้น อันจะส่งผลให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุดีขึ้น

พรศิริ มั่นปาน (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการประเมินระบบการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองแม่สอด การประเมินครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินระบบการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองแม่สอดใน 3 ปัจจัย คือ 1) ความเหมาะสมของปัจจัยเบื้องต้นที่สนับสนุนต่อการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองแม่สอด 2) เพื่อประเมินความเหมาะสมของกระบวนการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองแม่สอด 3) เพื่อประเมินผลผลิตของการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองแม่สอด และหาแนวทางการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองแม่สอด แนวทางพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองแม่สอด มีแนวทางในการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ 1) ควรเพิ่มอัตราค่าล้างของเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอเพื่อการดำเนินงานที่บรรลุผลสำเร็จ 2) ข้อมูลแผนที่และทะเบียนทรัพย์สินควรให้เป็นปัจจุบันเสมอ 3) จัดห้องที่ใช้สำหรับการรับชำระภาษีให้เป็นสัดส่วน 4) แบบพิมพ์ต่างๆ เช่น แบบแจ้งรายการเพื่อเสียภาษี โรงเรือนและที่ดิน แบบแสดงรายการภาษีป้ายและแบบแสดงรายการที่ดิน ควรปรับให้มีขนาดเล็กลง รายละเอียดในแบบพิมพ์ ประชาชนอ่านและเข้าใจสามารถกรอกแบบพิมพ์เองได้ 5) ควรปรับปรุงระบบเทคโนโลยีภูมิศาสตร์สารสนเทศ (GIS) ให้สมบูรณ์สามารถเรียกดูข้อมูลทรัพย์สินได้ตามต้องการ สามารถพิมพ์ใบแจ้งหนี้ ใบเสร็จรับเงินจากคอมพิวเตอร์ได้

และการใช้เครื่องบริการอัตโนมัติแทนการใช้บริการจากพนักงาน เช่น การเรียกดูข้อมูลหรือจำนวนเงินที่ต้องชำระภาษี 6) ในการแจ้งหนังสือสำหรับประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องภาษี ควรมีการประสานงานทะเบียนราษฎรเพื่อหาที่อยู่แท้จริง ประสานกับประชาชนชุมชนในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารเกี่ยวกับภาษีทางหอกระจายข่าวประจำชุมชนและการสร้างจิตสำนึกในการชำระภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการบรรจุวิชาภาษีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงในหลักสูตรการเรียนการสอน 7) ควรสร้างแรงจูงใจให้แก่ประชาชนในการชำระภาษี โดยการให้รางวัลสำหรับผู้ชำระภาษี โดยคัดเลือกจากผู้ที่ยื่นแบบและชำระภาษีตามระยะเวลาที่กำหนด 8) ควรมีการดำเนินคดีอย่างจริงจังจากบุคลากรทางด้านกฎหมายของงานผลประโยชน์โดยตรง

พัชรลักษณ์ ค้วงทอง (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานประปาแม่สอด การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพ ปัญหา และความต้องการในการดำเนินงานของสำนักงานประปาแม่สอด 2) เพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานประปาแม่สอด ผลการวิจัยพบว่า สภาพการให้บริการของสำนักงานประปาแม่สอด ทั้ง 3 ด้าน อยู่ในระดับดี ส่วนปัญหาการให้บริการของสำนักงานประปาแม่สอด ทั้ง 3 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง และความต้องการในการให้บริการสำนักงานประปาแม่สอด ทั้ง 3 ด้าน อยู่ในระดับมาก การจัดทำแผนกลยุทธ์ ได้วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ดังนี้ วิสัยทัศน์ (Vision) “สำนักงานประปาแม่สอด จะเป็นหน่วยงานที่ผลิตน้ำประปาอย่างมีคุณภาพ ให้บริการที่รวดเร็ว ทั่วถึงและได้มาตรฐานโดยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง” พันธกิจ (Mission) 1) ผลิตน้ำประปาที่มีคุณภาพ สะอาด ปลอดภัย สามารถดื่มได้จากก๊อก 2) จัดหาแหล่งน้ำดิบไว้สำรอง เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปา 3) จัดตั้งงบประมาณปรับปรุงระบบผลิต และระบบจำหน่ายให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ 4) พัฒนาและปรับปรุงการให้บริการผู้ใช้น้ำอย่างมีคุณภาพและเท่าเทียมกัน 5) พัฒนาและปรับปรุงการจัดทำฐานข้อมูลโดยใช้ระบบแผนที่และแนวท่อ (GIS) เพื่อความรวดเร็ว ในการขอติดตั้งมาตรวัดน้ำใหม่ เป้าประสงค์ (Goal) 1) พัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการผู้ใช้น้ำอย่างมีคุณภาพ ภายใน 1 ปี 2) ปรับปรุงการจัดทำฐานข้อมูล โดยใช้ระบบแผนที่และแนวท่อ ภายใน 1 ปี 3) พัฒนาคุณภาพน้ำประปา สามารถดื่มได้จากก๊อก ภายใน 2 ปี 4) ปรับปรุงระบบผลิต และระบบจำหน่าย ให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ภายใน 2 ปี 5) สำรวจหาแหล่งน้ำดิบ ไว้สำรอง เพื่อใช้ในการผลิตน้ำประปา ภายใน 2 ปี กลยุทธ์และโครงการของด้านงานจัดเก็บรายได้ ด้านงานบริการและควบคุมน้ำ สูญเสีย และด้านงานผลิต อาศัยแนวคิด Balance Scorecard ทำให้ได้แผนกลยุทธ์ตามมุมมอง 4 ด้าน คือ แผนการเงิน แผนการบริการลูกค้า แผนกระบวนการภายใน และแผนการเรียนรู้และพัฒนา

อาทิตยา ประกิจ (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของสมาชิกกลุ่มพัฒนาสตรีในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก การวิจัยครั้งนี้ วัตถุประสงค์เพื่อ 1)ศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานของสมาชิกกลุ่มพัฒนาสตรีในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก 2)เพื่อหาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของสมาชิกกลุ่มพัฒนาสตรีในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผลการวิจัยพบว่า สภาพการดำเนินงานของสมาชิกกลุ่มพัฒนาสตรีในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำแนกตามขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้ 1) ด้านการกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม 2) ด้านการทำข้อตกลงร่วมกันหรือกฎระเบียบของกลุ่ม 3) ด้านการวางแผน 4) ด้านการดำเนินงานตามแผน 5) ด้านการพัฒนาผู้นำและสมาชิก 6) ด้านการประเมินผล

ปัญหาการดำเนินงานของสมาชิกกลุ่มพัฒนาสตรีในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำแนกตามขั้นตอนการดำเนินงานกลุ่มดังนี้ 1)ด้านการกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม แม้สมาชิกจะมีการร่วมกันแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจเลือกข้อสรุปที่ดีที่สุดที่กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ก็ตาม แต่ปัญหาที่พบ คือ สมาชิกไม่สามารถมาประชุมพร้อมกันได้ทุกคน ซึ่งไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม เป็นเหตุให้เกิดการพุดคุยของสมาชิกนอกรอบถึงความไม่เหมาะสมและไม่ให้การยอมรับวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นเท่าที่ควร 2)ด้านการทำข้อตกลงร่วมกันหรือระเบียบของกลุ่ม พบปัญหาใน 2 ลักษณะ ดังนี้ ปัญหาลักษณะแรก คือ การกำหนดข้อตกลงร่วมกันหรือระเบียบของกลุ่มที่ไม่ชัดเจน ปัญหาลักษณะที่สอง เป็นปัญหาเช่นเดียวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ คือ สมาชิกไม่สามารถมาประชุมพร้อมกันได้ทุกคน ซึ่งไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม เป็นเหตุให้เกิดการพุดคุยของสมาชิกนอกรอบถึงความไม่เหมาะสมและไม่ให้การยอมรับข้อตกลงร่วมกันหรือระเบียบที่กำหนดขึ้นเท่าที่ควร 3)ด้านการวางแผน พบปัญหาลักษณะแรก คือการหาผู้รับผิดชอบในแต่ละแผนงาน ผู้ที่มีความถนัดในด้านนั้นๆ มักจะไม่มีเวลาให้กับกลุ่มเท่าใด ในขณะที่คนที่มีความถนัดกับงานที่ได้รับมอบหมาย ปัญหาลักษณะที่สอง คือ เป็นปัญหาเช่นเดียวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ คือ สมาชิกไม่สามารถมาประชุมพร้อมกันได้ทุกคน ซึ่งไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม เป็นเหตุให้เกิดการพุดคุยของสมาชิกนอกรอบถึงความไม่เหมาะสมและไม่ให้การยอมรับแผนงานที่วาง 4)ด้านการดำเนินงานตามแผน พบปัญหา 2 ลักษณะ ดังนี้ ลักษณะแรก คือ ปัญหาที่เกิดจากส่วนของการวางแผน เช่น งานที่ขาดผู้รับผิดชอบหรือผู้ที่ถูกกำหนดให้รับผิดชอบไม่ยอมรับหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามแผนที่กำหนด ลักษณะที่สอง คือ ปัญหาที่เกิดจากความไม่เพียงพอของงบประมาณ ทำให้การดำเนินงานไม่มีความคล่องตัวเท่าที่ควร ทุนที่ใช้ในการดำเนินงานปัจจุบันได้มาจากระดมทุนของสมาชิกในกลุ่มเอง จะมีบ้างเล็กน้อยที่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5)ด้านการพัฒนาผู้นำและ

สมาชิกให้มีจิตสำนึกในการทำงานร่วมกัน ไม่มีกระบวนการพัฒนาผู้นำและสมาชิกให้มีจิตสำนึกในการทำงานร่วมกันที่ชัดเจน 6) ด้านการประเมินผล กลุ่มส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญของการประเมินหรือติดตามผลในด้านอื่น เช่น การประเมินทักษะในการทำผลิตภัณฑ์ การประเมินคุณภาพของผลิตภัณฑ์ ฯลฯ นอกจากยอดการจำหน่าย กำไร ขาดทุน ในการประเมินส่วนอื่นจะเกิดขึ้นเมื่อยอดการจำหน่ายน้อย ขาดทุน ขาดเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินผล

แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของสมาชิกกลุ่มพัฒนาสตรีในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ดังต่อไปนี้ 1) ด้านการกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม เทศบาลตำบลท่าสายลวดควรจัดการศึกษาฐานให้กับสมาชิกกลุ่มพัฒนาสตรี เพื่อให้เกิดแนวความคิดใหม่ๆ ในการกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงานของกลุ่มพัฒนาสตรี 2) ด้านการทำข้อตกลงร่วมกันหรือระเบียบของกลุ่ม ควรมีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันหรือระเบียบของกลุ่มที่ชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างต่อเนื่อง โดยมีหน่วยงานราชการให้การสนับสนุนด้านวิชาการ 3) ด้านการวางแผน ควรจัดการอบรมเพิ่มศักยภาพของสมาชิกกลุ่ม เพื่อให้มีความสามารถในการวางแผน และเขียนแผนงานที่สอดคล้องกับความต้องการและทรัพยากรที่มีรวมสามารถปฏิบัติตามได้จริง 4) ด้านการดำเนินงานตามแผน ควรจัดการอบรมเพิ่มศักยภาพในการทำงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่ม เช่น การพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ การตลาด การวางแผน การประสานงาน ฯลฯ แก่สมาชิกทุกคน เพื่อให้สมาชิกมีความรู้ ความสามารถในระดับที่ใกล้เคียงกัน สามารถทำงานแทนกันได้ในกรณีที่ได้รับผิดชอบงานนั้นๆ ไม่สามารถมาทำงานได้ 5) ด้านการพัฒนาผู้นำและสมาชิกให้มีจิตสำนึกในการทำงานร่วมกัน ควรจัดการฝึกอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกในการทำงานร่วมกันว่า ต้องมีความเสียสละ อย่าเห็นแก่ผลประโยชน์เป็นหลัก 6) ด้านการประเมินผล ควรจัดการอบรมเกี่ยวกับแนวทางการประเมินผลให้ครอบคลุมการทำงานทุกด้านให้แก่สมาชิกในกลุ่ม

บุญเรือง โพรชน์นิล (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาคุณภาพการให้บริการของกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ (2) ศึกษาระดับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่กองช่างต่อปัจจัยด้านต่างๆ 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านภาวะผู้นำ 2) ด้านความรู้ ความสามารถ 3) ด้านค่าตอบแทน 4) ด้านสวัสดิการ 5) ด้านขวัญและแรงจูงใจ 6) ด้านอาคารเครื่องมือ อุปกรณ์และเครื่องใช้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน (3) ศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการให้บริการของเจ้าหน้าที่กองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า จากแบบสัมภาษณ์ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะของกองช่าง จำนวน 8 คน พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการให้บริการสาธารณะของกองช่าง สามารถจัดกลุ่มได้ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านความสะดวกสบายในการติดต่อสื่อสารควรมีเพิ่มช่องทางในการขอใช้บริการผ่านระบบ

อินเตอร์เน็ตได้ ด้านความปลอดภัยของประชาชนในระหว่างการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ควรมีป้ายเตือนภัยขณะเครื่องจักรทำงานและควรมีสถานที่จัดเก็บวัสดุก่อสร้างในพื้นที่ปฏิบัติงานด้วย ด้านการติดต่อสื่อสารของเจ้าหน้าที่กับประชาชนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ควรมีแผนดำเนินการเพื่อให้ชุมชนได้รับทราบก่อนปฏิบัติงานและกองช่างยังขาดการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของหน่วยงานให้ชุมชนได้รับทราบ ด้านเครื่องมืออุปกรณ์เครื่องใช้ควรจัดซื้อทดแทนในส่วนที่มีการชำรุดเสียหายบ่อย ข้อเสนอแนะ จากผลการศึกษาคุณภาพการให้บริการสาธารณะของกองช่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีการพัฒนาการด้านบุคลากรและเครื่องอุปกรณ์เครื่องใช้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้การบริการของกองช่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

วิลาวัลย์ ตั้งสัตยาธิษฐาน (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในครัวเรือน เพื่อการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก : กรณีบ้านหนองอิง ตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในครัวเรือน เพื่อการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก 2) ศึกษาความถี่ของการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมในครัวเรือน ของประชาชน เพื่อการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก และ 3) ศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมในครัวเรือนเพื่อการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตบ้านหนองอิง หมู่ 3 ตำบลเวียง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 3 ชุมชน ซึ่งอยู่ในเขตการปกครองของทั้งเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสุ่มตัวอย่างประชากรมาทั้งสิ้น ครัวเรือนละ 1 คน จำนวน 220 คน จากการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อมในครัวเรือนเพื่อการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออกเป็นอย่างดี แต่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการระบาดและความรุนแรงของโรคนั้นไม่ดีพอ ส่งผลให้ประชาชนดำเนินการในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมในครัวเรือนอยู่ในระดับปานกลาง คือทำงบประมาณเดือนละ 1 หรือ 2 ครั้ง ทำให้ไม่สามารถทำลายยุง และแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายได้เหมาะสมเนื่องจากวงจรชีวิตของยุงลาย จะมีประมาณ 7-10 วัน การทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายต้องดำเนินการก่อน 7 วัน จึงจะได้ผลดีที่สุดปัญหาอุปสรรคที่พบในการดำเนินงานส่วนใหญ่อยู่ที่ประชาชน เนื่องจากประชาชนยังไม่ได้ให้ความร่วมมือในการกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในบ้านของตนเองดีเท่าที่ควร ส่วนใหญ่อ้างว่าเป็นหน้าที่ของ อสม. หรือ รัฐบาลในการที่จะดำเนินการในเรื่องการสำรวจและทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายในบ้านเรือนของตนเองซึ่งในความเป็นจริงแล้วเป็นเรื่องที่อยู่ในบ้านตัวเอง เจ้าของบ้านและผู้ที่อยู่ในครัวเรือน น่าจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุด ในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น ข้อเสนอแนะน่าจะเป็นการจัด

กิจกรรม หรือการดำเนินงาน ที่สามารถทำให้ประชาชนเข้าใจในบทบาทของตัวเองและปฏิบัติกิจกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมในครัวเรือน ให้เป็นสุขนิสัยเหมือนกับการปฏิบัติพฤติกรรมอนามัยในด้านอื่นๆ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความรู้เรื่องของไข้เลือดออก อาจจะต้องเพิ่มเนื้อหาในเรื่องการระบาดและความรุนแรงของโรคไข้เลือดออก เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ในทั้ง 2 ด้าน นี้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้คงต้องอาศัยความร่วมมือ และการบูรณาการการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในขณะนี้

จากงานวิจัยที่กล่าวมาแล้วสามารถสรุปได้ว่าการดำเนินงานตามหน้าที่ในพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น ถ้าจะให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุดนั้น จะต้องมีความพร้อมในเรื่องของบุคลากร เครื่องมือ เครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ อย่างเพียงพอและมีคุณภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุดและต้องมีการบริหารจัดการองค์กรอย่างเป็นระบบ และการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ต้องอาศัยความร่วมมือและการบูรณาการจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุด