

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย การดำเนินงานของเทศบาลตำบลปากคาด ตามความคิดเห็นของประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลปากคาด อำเภอปากคาด จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินงาน
2. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
3. การปกครองท้องถิ่น
4. การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล
5. เทศบาลตำบลปากคาด
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินงาน

1.1 ความหมายของการดำเนินงาน

การดำเนินงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำงานหรือการปฏิบัติงาน มีผู้ให้ความหมายไว้คล้ายคลึงกัน ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 406) ได้อธิบายไว้ว่า คำว่า ดำเนิน หมายถึง การให้เป็นไป เช่น การดำเนินงานหมายถึง การทำให้งานได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้

สุปัญญา ไชยชาญ (2548:2) อธิบายว่า การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงาน หมายถึง การทำงานในหน้าที่ ซึ่งต้องเป็นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงาน หมายถึง การกระทำหรือการทำให้เป็นไป หรือการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่หรือตามความรับผิดชอบ

1.2 การบริหารการดำเนินงาน

การบริหารการดำเนินงาน มีลักษณะเช่นเดียวกับการบริหารงานอื่น ๆ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นวัฏจักรประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน คือ การวางแผน การอำนวยการ และการควบคุม ซึ่งแต่ละขั้นตอนสามารถอธิบายได้ดังนี้ (สุปัญญา ไชยชาญ, 2548 : 8-9)

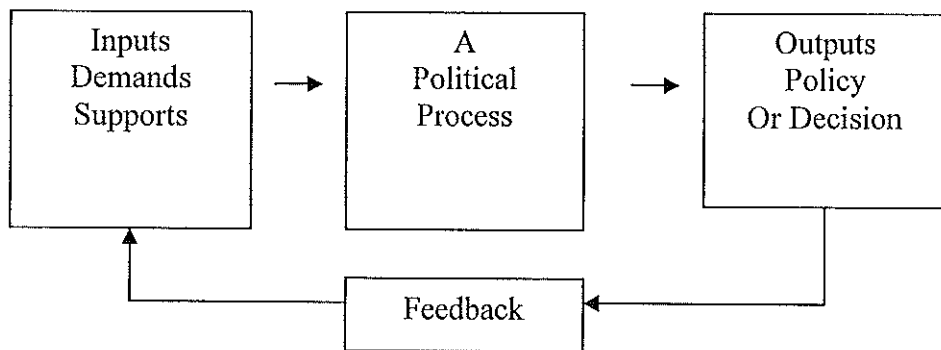
1. การวางแผน เป็นขั้นตอนในการกำหนดวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่อยากได้ใคร่มีในอนาคต อันจะทำให้สามารถกำหนดแนวทางในการดำเนินงานติดตามมา การวางแผนอาจแบ่งออกได้เป็นสองระยะ คือ ระยะแรกก่อนที่จะมีระบบการดำเนินงาน หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการวางแผนในการเตรียมการ ซึ่งจะต้องเริ่มต้นด้วยการพิจารณาตัดสินใจว่าจะเลือกทำอะไร จำนวนเท่าไร จะให้มีกำลังการผลิตหรือกำลังการปฏิบัติการมากน้อยเพียงใด จะใช้ระบบการดำเนินงานแบบใด แล้วจึงตัดสินใจว่าจะตั้ง โรงงานหรือศูนย์การปฏิบัติการที่ไหน และจะวางผังระบบการปฏิบัติการอย่างไร เป็นต้น สำหรับในระยะที่สองเป็นการวางแผนเมื่อมีระบบการดำเนินงานแล้ว ซึ่งจะต้องวางแผนการดำเนินงานเป็นรายปี รายเดือน รายสัปดาห์ หรือรายวันสุดแท้แต่ความจำเป็นตามธรรมชาติของการดำเนินงานที่ได้เลือกไว้แล้ว

2. การอนุวัต เป็นขั้นตอนในการลงมือดำเนินงานหรือปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้แล้ว ซึ่งจะต้องจัดองค์การหรือวางโครงสร้างของฝ่ายปฏิบัติการ จัดคนเข้าทำงาน มอบหมายงานตลอดจนจูงใจให้คนทำงาน และหมายความร่วมมือถึงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้นระหว่างลงมือดำเนินงาน

3. การควบคุม เป็นขั้นตอนในการตรวจสอบและติดตามผลการอนุวัตเพื่อให้มั่นใจว่าผลงานมีความก้าวหน้าและจะประสบผลสำเร็จตามแผนทุกประการ การตรวจสอบและติดตามผลจะช่วยให้แก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้งถ้าปัญหานั้นเป็นปัญหาในทางลบ แต่ถ้าปัญหานั้นเป็นปัญหาในทางบวก (ผลการอนุวัตสูงกว่าเป้าหมาย) จะได้เสริมแรงและนำไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงานอื่นต่อไป

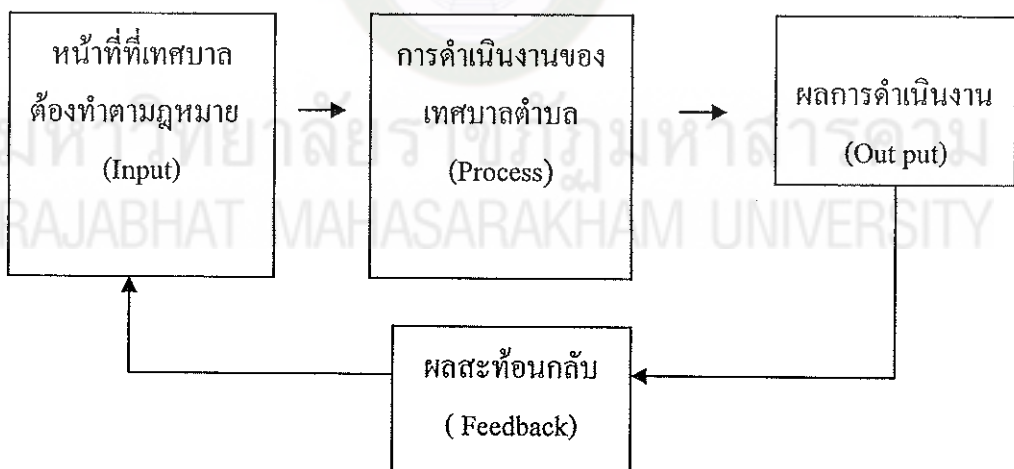
1.3 ทฤษฎีระบบ

ลิจิต ซีรเวคิน (2543 : 20-21) ได้วิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองทั้งระบบโดยนำทฤษฎีระบบเป็นตัวแทน อธิบายว่า ในระบบหนึ่งๆจะประกอบด้วยระบบย่อยต่างๆ ดังภาพประกอบที่ 1



ภาพประกอบที่ 1 ทฤษฎีระบบ

ในการวิจัยครั้งนี้ อาจเปรียบเทียบเทศบาลตำบลเป็นระบบๆหนึ่ง โดยมีมาตรการดำเนินงานตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 50 เช่น รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรมส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ บำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล เป็นปัจจัยนำเข้า ผ่านกระบวนการดำเนินงานของเทศบาล ส่งผลให้เกิดกิจกรรมต่างๆอันเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานว่า ระดับผลการดำเนินงานอยู่ในระดับใด ย่อมเป็นผลมาจากหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้นผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นตัวชี้วัดว่าสมควรจะปรับปรุงสิ่งใดเพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาลตำบลมีผลดีขึ้น เกิดผลในระดับมากขึ้น เช่น สมควรปรับปรุงเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือกำหนดมาตรการป้องกันระงับสาธารณภัยอย่างไร เพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาลตำบลเกิดผลยิ่งขึ้น ดังภาพประกอบที่ 2



ภาพประกอบ 2 วิเคราะห์การดำเนินงานของเทศบาลตำบลตามแนวคิดของทฤษฎีระบบ

ที่มา : ลิขิต ธีรเวคิน. 2546 : 20

2. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

2.1 ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งของมนุษย์ที่มีความสัมพันธ์กับจิตใจและความรู้สึก มีผู้ให้ความหมายที่น่าสนใจไว้ ดังนี้

กฤษณ์ มหาวิรุฬห์ (2531: 38) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้

จิรายุ ทรัพย์สิน (2540 : 16) ได้อธิบายความหมายของ ความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปได้ในขณะที่เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอก การเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์ประจำวัน

อุทิศ แก้วขาว (2543 : 7) กล่าวว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่นได้

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึก เกิดจากการเรียนรู้ ตลอดจนความสามารถในการประเมินประสบการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย อาจเกิดจากการเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มต่างๆ หรือความรู้ความสามารถ

2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

ปัจจัยเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของมนุษย์มีความแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

ปรีดา ชิตทรงสวัสดิ์ (2538 : 23 ; อ้างถึงใน อุทิศ แก้วขาว, 2543 :13) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ดังนี้ ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งดังนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของ

แต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นพอสรุปได้ดังนี้

2.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors)

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวหน้าของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความได้รับอิทธิพล และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนของบุคคล

2.2.2 ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience) คือ

บุคคล ได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.2.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อ

เป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

2.2.4 ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinant of Attitude)

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.2.5 สื่อมวลชนคือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา

ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12-13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นและการศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีต่อความคิดเห็นมีหลายประการ เช่น พันธุกรรม ประสบการณ์ตรง ครอบครัว ทักษะคติ สื่อมวลชน และปัจจัยส่วนบุคคล เช่น ระดับการศึกษาความเชื่อ และรวมถึงสังคมที่อยู่รอบตัวของมนุษย์ด้วย

2.3 การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งนั้น จะต้องมีการวัดที่เชื่อถือได้ มีผู้เสนอการวัดไว้ พอสรุปได้ ดังนี้

วัลลภ รัฐฉัตรทรานนท์ (2545 : 102-117) อธิบายว่า ทักษะคติ หรือความคิดเห็น ที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

1. วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทักษะคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี - เลว ขยัน - ขี้เกียจ เป็นต้น

2. วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's Scale) เป็นวิธีทางมาตรวัดทักษะคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทักษะคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีต่อความคิดเห็นมีหลายประการ เช่น พันธุกรรม ประสบการณ์ตรง ครอบครัว ทัศนคติ สื่อมวลชน และปัจจัยส่วนบุคคล เช่น ระดับการศึกษาความเชื่อ และรวมถึงสังคมที่อยู่รอบตัวของมนุษย์ด้วย

2.3 การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งนั้น จะต้องมีการวัดที่เชื่อถือได้ มีผู้เสนอการวัดไว้ พอสรุปได้ ดังนี้

วัลลภ รัฐฉัตรทรานนท์ (2545 : 102-117) อธิบายว่า ทัศนคติ หรือความคิดเห็น ที่นิยมที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

1. วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี - เลว ขยัน - ขี้เกียจ เป็นต้น

2. วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's Scale) เป็นวิธีทางมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1

3. วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตราวัดทัศนคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง - ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น

4. วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีสร้างมาตราวัดออกเป็นปริมาณ แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียวและเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

โดยสรุป การวัดความคิดเห็น โดยทั่วไปมี 4 วิธี คือ แบบสแกนวัดความต่างทางศัพท์ วิธีของลิเคิร์ต วิธีของกัทแมน และวิธีของเทอร์สโตน โดยผู้วัดสามารถเลือกใช้วิธีที่เหมาะสมได้

3. การปกครองท้องถิ่น

3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความหมายที่แน่ชัดประการใดนั้น มีข้ออภิปรายถกเถียงกันเป็นอันมาก คำนิยามในตำราต่างๆ มีลักษณะที่คล้ายกันซึ่งอาจพิจารณาความหมายของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

อุทัย หิรัญโต. (2539 : 392) ได้อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยการปกครองหน่วยใดหน่วยหนึ่งของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็นสองฐานะคือ เป็นหน่วยการปกครองที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ชัดจากระบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส

2. การปกครองท้องถิ่นขององค์กรประชาชน หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในรูปที่รัฐกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้ประชาชนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง มีอำนาจปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า local self government นี้ จะมีหน่วยการปกครอง ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากกฎหมายของรัฐดังที่เรียกว่า creature of state มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระของตัวเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ประการใดบ้าง จะกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐอย่างแน่ชัด

روبสัน (Robson. 1963 :72) ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น ว่างานการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชน

ที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal right) และมีหน่วยงานที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เท่ากัน

แซคดี (Sady. 1963:30) ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำจากรัฐ ซึ่งก่อตั้งตามกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะบริหารงานในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งมีอำนาจเก็บภาษีและมีงบประมาณของตนเอง เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาจได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือแต่งตั้งโดยรัฐก็ได้

คล๊าค (Clark. 1967 : 12) ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐ ซึ่งมีองค์การหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่น หรือในเขตหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีฐานะเป็นหน่วยรองจากการบริหารของรัฐในส่วนกลาง

กล่าวโดยสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือการปกครองที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครอง และดำเนินการกิจการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐบาลและผลประโยชน์ท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้มีความอิสระในการบริหาร แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล โดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

3.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นการปกครองที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

โกวิทช์ พวงงาม. (2550 : 23) อธิบายว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ไขปัญหาในท้องถิ่น และการ แก้ไขนั้นย่อมได้ผล เพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่น เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับการฝึกฝน รู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งจะอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระบบราชการด้านการเงิน และกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ ส่วนหนึ่ง

4. การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพ จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีความรู้สึกผูกพัน และมีส่วนได้เสีย ความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

5. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะช่วยแบ่งเบาระบบราชการของรัฐบาลกลาง และเป็นการฝึกคนในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง

ลิขิต วีรเวทิน (2536 : 3) กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วที่เป็นฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญทั้งในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม หากองค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จะเป็นวิถีทางที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นศูนย์รวมของสังคม การเมือง ตลอดจนเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม และการศึกษาในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งอยู่แล้ว

3.3 การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการปกครองท้องถิ่นมีที่มาหรือเกิดขึ้นได้ ก็เพราะรัฐกระจายอำนาจ ฉะนั้นการศึกษาการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในรูปอุดมคติในรูปที่เป็นจริง จะต้องนำเรื่องการกระจายอำนาจมาพิจารณาควบคู่กัน การกระจายอำนาจ คือการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดำเนินการของตนเอง โดยตนเองอย่างอิสระ รัฐบาลกลางไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเกี่ยวข้องกับการที่รัฐบาล หรือ รัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการปกครอง มีอำนาจดำเนินการภายใต้

การควบคุมของรัฐในเรื่องสำคัญ ๆ การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่รัฐบาลรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด รัฐบาลจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ หรือยกเลิกการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกออกจากรัฐบาลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีรัฐบาลของตนเอง (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 29)

อย่างไรก็ดี ต้องเข้าใจเบื้องต้นว่าการกระจายอำนาจที่ว่านี้ การกระจายทางการปกครองหรือการบริหารโดยรัฐบาลเป็นผู้โอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อำนาจที่โอนให้ไปนี้เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น อำนาจปกครองที่ได้รับจากรัฐนี้ น่าจะตีความเคร่งครัดว่าเป็นเพียงอำนาจในการดำเนินบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเองด้วย เมื่อพิจารณาถึงการกระจายอำนาจจะเน้นถึงความเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐ ถ้าไม่ยินยอมให้องค์การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจ ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ขัดกับหลักการ แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อที่ควรพิจารณาว่า ท้องถิ่นควรมีอำนาจอิสระภายในขอบเขตแค่ไหน เพียงไร จึงเหมาะสมและเกิดผลดีแก่ท้องถิ่นและประเทศชาติในส่วนรวม การพิจารณาปัญหานี้ต้องไม่ลืมว่า (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 29)

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองชุมชนหนึ่ง มิใช่เป็นการปกครองชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง (Non-sovereign community) เหมือนเช่นการปกครองประเทศ หรือในฐานะที่เป็นรัฐ เพราะในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจอธิปไตยเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น และรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เพราะในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจอธิปไตยเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น และรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นในการปกครองประเทศ ซึ่งอาจแบ่งการใช้ออกเป็น 3 ทางคือ ทางการบริหาร ทางนิติบัญญัติ และทางตุลาการ

อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาในการกำหนดองค์ประกอบของท้องถิ่นได้ โดยพิจารณาถึงคุณภาพของประชาชน และสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ประชาชนมีความพร้อมทางการเมือง ท้องถิ่นนั้นก็ควรได้รับการกระจายอำนาจให้มีความอิสระมากกว่าท้องถิ่นที่มีความเจริญต่ำกว่าและประชาชนมีคุณภาพต่ำกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะได้รับการกระจายอำนาจให้มีความเป็นอิสระในขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใดก็ตาม รัฐบาลก็ยังจำเป็นต้องควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นอยู่เสมอเช่นเดิม (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 30)

3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีขึ้นได้ก็โดยรัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้นหรือที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐสร้างขึ้น (Local government is creature of state) เมื่อการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้วองค์กรปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยรัฐ โดยวิธีการต่าง ๆ ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง ความสัมพันธ์ในลักษณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมโดยรัฐในประการใดบ้าง ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีวิธีการแตกต่างกันแต่มีวัตถุประสงค์ไปในแนวทางเดียวกัน ดังนี้ (ชูวงษ์ ฉายะบุตร, 2539 : 120-121)

1. เพื่อป้องกันมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาดและเกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นเองและประเทศชาติ
2. เพื่อคว่าท้องถิ่นบริหารงานได้รับผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
3. เพื่อเป็นการเร่งรัดส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานสูงขึ้นและสอดคล้องกับนโยบายของประเทศส่วนรวม

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น จำแนกออกได้ดังนี้ คือ

1. การควบคุมโดยกฎหมาย โดยรัฐจะออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปของการกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นว่า ท้องถิ่นจะทำอะไรได้บ้าง นอกจากนี้ ท้องถิ่นจะดำเนินกิจการใดก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐ เช่น การออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายเทศบาลหรือสุขาภิบาลจะออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลตามลำพังมิได้

2. การควบคุมโดยการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบการปฏิบัติงาน เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนและตรวจสอบเอกสารเรียกเจ้าหน้าที่ของเทศบาลมาชี้แจงได้ ทั้งนี้ก็เพื่อจะควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎระเบียบและระเบียบแบบแผน นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติกิจการของคณะเทศมนตรีไว้ก่อนด้วย แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

3. การควบคุมโดยรัฐบาล กล่าวคือ มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น ถ้าสภาท้องถิ่นได้กระทำการอันเป็นผลเสียหายต่อประชาชน หรือส่วนรวมหรือปฏิบัติการผิดกฎหมาย รัฐบาลมีหน้าที่ยุบสภาท้องถิ่นนั้นได้ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีอำนาจที่จะปลดฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ด้วย เมื่อเห็นว่าผู้มีความประพฤติ

อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรี ตำแหน่ง หรือเกราะการ อำนาจเช่นว่านี้รวมถึงอำนาจ ในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ด้วย

4. การควบคุมโดยระเบียบการคลัง การควบคุมโดยวิธีนี้จะเข้าไปในรูปของการ กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน งบประมาณ การเก็บรักษาเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการตรวจสอบบัญชี ตลอดจนการจัดหาพัสดุ การบริหารงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนด

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ ในแง่ของการควบคุมของรัฐเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดขึ้นกับองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งรัฐอาจ ใช้กฎหมายหรือ โดยการตรวจสอบ การยุบสภาท้องถิ่นหรือการควบคุมโดยระเบียบการคลัง

3.5 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต. (2539 : 61) จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นออกได้ เป็นข้อ ๆ ที่สำคัญได้ ดังนี้

1. เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะทำให้ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบในการปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมจะดำเนินการ สนองความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง และทำให้ไม่ต้องเสียเวลาในการเสนอเรื่องไปยัง รัฐบาลซึ่งกว่ารัฐบาลจะวินิจฉัยสั่งการจะเป็นการสิ้นเปลืองเวลามากขึ้น หากรัฐบาลกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้ ท้องถิ่นก็สามารถบริหารงานสำเร็จลงได้ในระดับท้องถิ่น นั้นเอง
2. เพื่อประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์ และจำนวนประชากร ตลอดจนฐานะทางเศรษฐกิจ จึงเป็นสาเหตุให้สภาพความเป็นอยู่และรายได้ ของประชาชนแต่ละคนแตกต่างกันเพื่อให้บทบาทของรัฐสามารถจัดบริการอำนวยความสะดวกให้ แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเสมอหน้ากัน จึงได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้น และรัฐบาล ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการ บริหารกิจการท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ประหยัดเงินของรัฐบาล ที่จะต้องใช้จ่ายบำรุงท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนแก่ ท้องถิ่นอยู่ด้วยก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขอย่างรัดกุม

3. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีอยู่มากมาย และ นับวันจะเพิ่มพูนมากขึ้นตามความเจริญของบ้านเมือง รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการสนองความ ต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทั้งกิจการบางอย่างก็เป็นเรื่องของท้องถิ่น โดยเฉพาะ

ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศส่วนรวม หากไม่มีการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลก็ต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง แต่ถ้าได้จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไปโดยให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ รัฐบาลเพียงแต่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า ประชาธิปไตยของท้องถิ่นจะเป็นรากฐานก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติการปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจของรัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ศักยภาพของตนเองสร้างความเจริญให้แก่ชุมชน การปกครองท้องถิ่นที่มั่นคงและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพจะสร้างความ เป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารบ้านเมืองเป็นหลัก ซึ่งจะเห็นได้ว่าในประเทศไทยมีการบริหารแบบ เทศบาลในท้องถิ่นที่มีการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ และตำบลที่มีรายได้พอที่จะ ดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ ซึ่งการบริหารแบบเทศบาลของไทย นั้นใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 75 ปี

4.1 ความเป็นมา

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลของไทยนั้น มีความเป็นมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัด ระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ว่าด้วยการจัด ระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล ต่อมา พ.ศ. 2478 เทศบาลของไทยได้รับการจัดตั้ง เป็น ครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มี อยู่เดิม จำนวน 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483 ได้มีการปรับปรุง กฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาวะบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

เทศบาลของไทยได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งแรกใน ปี พ.ศ. 2496 มีการตรา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัจจุบันมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกระจายอำนาจและหลักปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น (โกวิท พวงงาม. 2542 : 119)

4.2 หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยในครั้งนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539 : 125 – 126)

4.2.1 จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น

4.2.2 ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น

4.2.3 ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะพัฒนาความเจริญก้าวหน้าได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1.1 มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป

1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

2. เทศบาลเมือง มีหลักการจัดตั้งดังนี้

2.1. ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองโดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆประกอบ

2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

- เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

- ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ ตารางกิโลเมตร

- มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

- มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3.2 ราษฎรอยู่กันอย่างหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร

3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

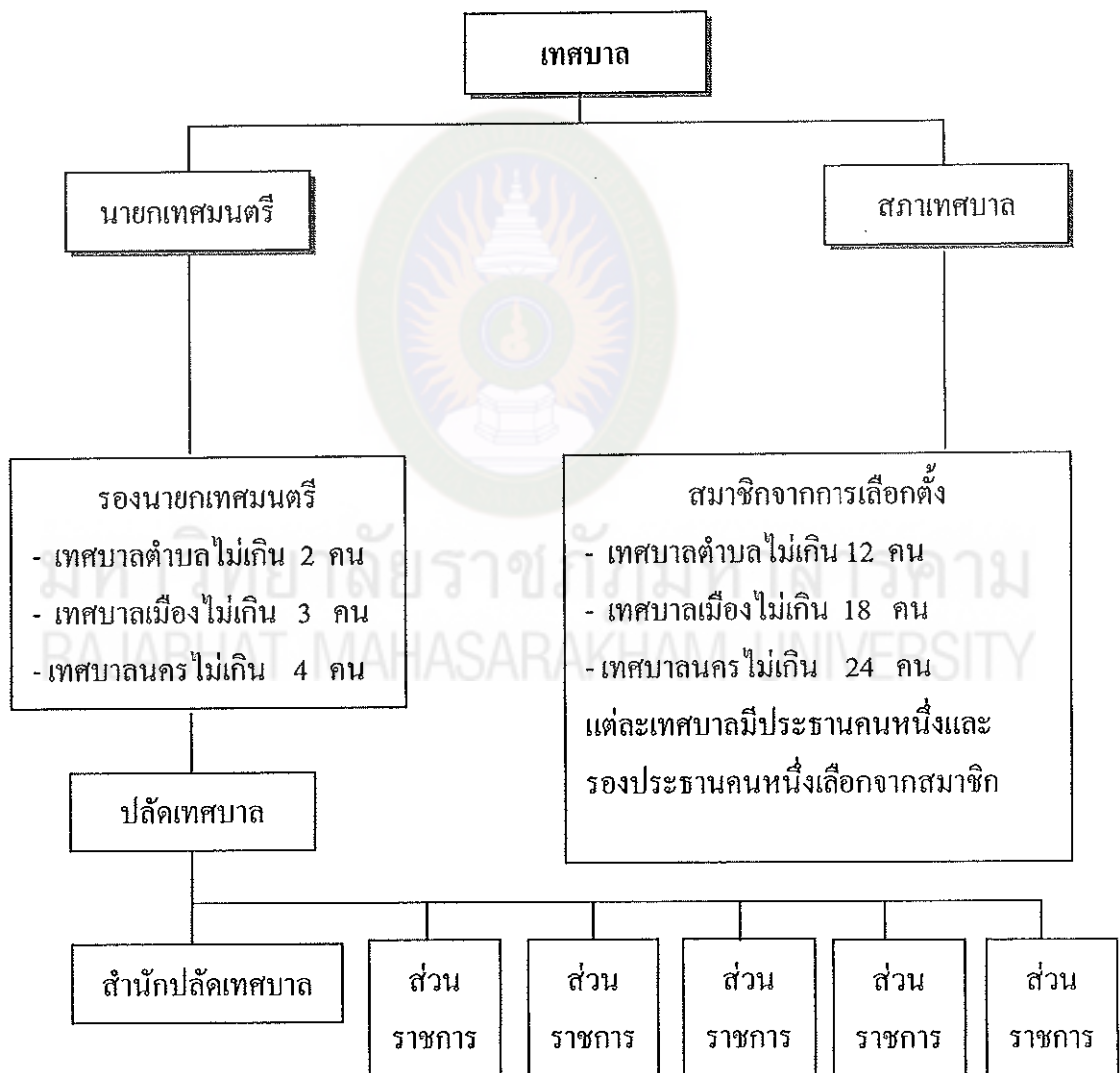
3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 17 ถึงมาตรา 13 ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลไว้และให้ง่ายต่อการศึกษาผู้วิจัยได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ ดังนี้

1. เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
2. เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้หรือว่าด้วยกฎหมายเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันตั้งแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล และในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็น ได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี
3. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นได้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย
4. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย
5. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย
6. การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยกระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตามความในวรรคหนึ่ง สิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น เมื่อครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับ เป็นต้นไป

ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะให้พ้นจากสภาพความเป็นเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิม ให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ ในขณะที่เดียวกันนั้นและบรรดาเทศบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไปในการขุดลอกเทศบาลให้ระบุดังวิธีการทรัพย์สินไว้ในประกาศ กระทรวงมหาดไทยนั้นด้วย

4.3 โครงสร้างเทศบาล



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สถาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ในการปฏิบัติงานประจำปีนั้นมีโครงสร้างอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

4.3.1 สถาเทศบาล

สถาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ในมาตรา 15 ถึง 33 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) สถาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

- 1.1) สถาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 12 คน
- 1.2) สถาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 18 คน
- 1.3) สถาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่

2) สมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่ง ได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

3) สถาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล โดยประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุอายุของสภาเทศบาล

4) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรกและวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ดี หรือนายกเทศมนตรีก็ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ดีอาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญมีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

4.3.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายบริหารของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรีไว้ในมาตรา 48 ทวิ ถึง มาตรา 48 ปัญจวิสติ มีสาระดังนี้

- 1) ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 2) ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบวาระเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลนั้นเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังนี้

- 2.1) เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- 2.2) เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- 2.3) เทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

3) นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

4) สมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติญัตติตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาล แล้วให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวัน ไม่ช้ากว่าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับญัตติแล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

5) นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 5.1) กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- 5.2) สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการเทศบาล
- 5.3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 5.4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5.5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- 5.6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

4.3.3 พนักงานเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 อัญญาส และมาตรา 48 เอภูนวสดี กำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) สำนักปลัดเทศบาล
- 2) ส่วนราชการอื่นตามนายกเทศมนตรี ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบ

ของกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของสำนักปลัดเทศบาลนั้นให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศบาลมอบหมาย

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมาก ต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่า คณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนราชการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงานส่วนราชการบรรจุแต่งตั้งทำให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาลการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะทำให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้(อรนภา มุ่งโนนบ่อ. 2548 : 20-21)

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น งานสถานธนาถนุบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)
2. ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานการจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลและพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาลตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
3. ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่าการประกอบการค้า อันจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลอุดรธานี นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานีอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข
4. ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมือง และสาธารณูปโภค งานควบคุมงานก่อสร้างอาคารเพื่อความเรียบร้อยของบ้านเมืองงานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย
5. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6. ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้าน การศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การศึกษา งานสวัสดิการสังคมและ นันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงาน ได้ตาม ความเหมาะสมของแต่ละเทศบาลแต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแยกจัดเป็น ส่วนการบริหารงานต่าง ๆ ก็ให้รวมกิจกรรมนั้นเข้ากับส่วนอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมกับส่วนใดได้ ก็อาจจะเป็น ส่วนต่างหากก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยอนุโลม

4.4 หน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 50 – มาตรา 56 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.4.1 เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งขยะมูล ฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่น

9) หน้าที่อื่นๆตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ แผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการ ปฏิบัติงาน และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4.4.2 เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใดๆในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) ให้น้ำสะอาด หรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ หรือท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการรักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือ แสงสว่าง โดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

4.4.3 เทศบาลเมืองมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) กิจการที่ระบุไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำ
- 2) ให้น้ำสะอาด หรือการประปา
- 3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 5) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 6) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.4.4 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ หรือท่าข้าม
- 2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4) ให้มีการบำรุงการแสงสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 6) ให้มีการสาธารณสุขการ
- 7) จัดทำกิจการสาธารณสุขการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุขสุข
- 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา และพลศึกษา
- 10) ให้มีและสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

- 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- 12) เทศพาณิชย์

4.4.5 เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำกิจกรรมในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) กิจกรรมตามที่ระบุไว้ในเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่ต้องทำตามมาตรา 5
- 2) ให้มีให้มีการบำรุงการสงเคราะห์
- 3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 4) การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และการบริการอื่นๆ
- 5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 6) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 7) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
- 8) การส่งเสริมกิจการ การท่องเที่ยว

นอกจากนั้นเทศบาลนครอาจทำกิจการอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ต้องทำของเทศบาล

5. เทศบาลตำบลปากคาด

เทศบาลตำบลปากคาดเป็นเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดหนองคาย มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (เทศบาลตำบลปากคาด. 2550 : 3-15)

5.1 ข้อมูลทั่วไป

5.1.1 ที่ตั้ง อาณาเขต เขตการปกครอง โครงสร้างพื้นฐาน

เทศบาลตำบลปากคาด ตั้งอยู่ที่ตำบลโนนศิลา อำเภอปากคาด จังหวัดหนองคาย รับผิดชอบพื้นที่ 4.014 ตารางกิโลเมตร ห่างจากตัวจังหวัดหนองคาย 90 กิโลเมตร

1) อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	องค์การบริหารส่วนตำบลปากคาด
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	เขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนศิลา
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	แม่น้ำโขง (สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว)
ทิศใต้	ติดต่อกับ	กิ่งอำเภอรันทนวาปี

เทศบาลตำบลปากคาด ประกอบด้วยตำบล 2 ตำบล หมู่บ้านจำนวน 16 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือน ทั้งหมด 1,903 ครัวเรือน และมีประชากรทั้งหมดจำนวน 7,174 คน ดังนี้

2) ตำบลปากคาด จำนวน 10 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 1,161 ครัวเรือน และมีประชากรทั้งหมดจำนวน 4,272 คน ประกอบด้วย

หมู่ที่ 1	บ้านปากคาด	จำนวน 186 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 557 คน
หมู่ที่ 2	บ้านหนองมุ่ม	จำนวน 167 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 712 คน
หมู่ที่ 3	บ้านมวลชน	จำนวน 151 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 471 คน
หมู่ที่ 4	บ้านปากคาดพัฒนา	จำนวน 167 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 447 คน
หมู่ที่ 5	บ้านห้วยคาด	จำนวน 78 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 264 คน
หมู่ที่ 6	บ้านท่านาคุณ	จำนวน 102 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 397 คน
หมู่ที่ 7	บ้านท่าสวรรค์	จำนวน 86 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 420 คน
หมู่ที่ 10	บ้านโนนยาง (บางส่วน)	จำนวน 71 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 274 คน
หมู่ที่ 15	บ้านทุ่งสว่าง	จำนวน 83 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 400 คน
หมู่ที่ 16	บ้านสุขสันต์	จำนวน 70 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 330 คน

3) ตำบลโนนศิลา จำนวน 6 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 742 ครัวเรือน และมีประชากรทั้งหมด 2,902 คน ประกอบด้วย

หมู่ที่ 1	บ้านโนนศิลา	จำนวน 155 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 692 คน
หมู่ที่ 2	บ้านหนองบัวบาน	จำนวน 104 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 287 คน
หมู่ที่ 3	บ้านโนนบก	จำนวน 151 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 674 คน
หมู่ที่ 5	บ้านคอนเมืองใหม่ (บางส่วน)	จำนวน 144 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 463 คน
หมู่ที่ 6	บ้านโนนก่อ	จำนวน 105 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 463 คน
หมู่ที่ 11	บ้านศรีสมบัติ	จำนวน 83 ครัวเรือน	จำนวนประชากร 323 คน

5.1.2 การคมนาคม/จราจร

1) ถนนคอนกรีต	จำนวน 59 สาย
2) ถนนยางแอสฟัลติก	จำนวน - สาย
3) ถนนลูกรัง	จำนวน - สาย
4) สะพานลอยสำหรับรถยนต์ข้ามทางแยก	จำนวน - สาย
5) สะพานลอยสำหรับคนเดินข้าม	จำนวน - สาย
6) ทางแยกของถนนสายหลักที่มีปัญหาจราจร	จำนวน 7 สาย
7) คลอง / แม่น้ำ ที่ใช้เป็นทางสัญจรทางน้ำ	จำนวน 1 สาย

5.1.3 การประปา

- 1) คริวเรือนที่ใช้บริการน้ำประปา จำนวน 1,700 หลังคาเรือน
- 2) น้ำประปาที่ผลิตได้ จำนวน - ลบ.ม./ วัน
- 3) น้ำประปาที่ผลิตได้ จำนวน - ลบ.ม./ วัน

5.1.4 ไฟฟ้า

- 1) คริวเรือนที่ใช้ไฟฟ้า จำนวน 1,700 หลังคาเรือน
- 2) พื้นที่ได้รับบริการไฟฟ้า เฉลี่ยร้อยละ 97.37 ของพื้นที่ทั้งหมด
- 3) ไฟฟ้าส่องสว่าง จำนวน 250 ชุด ครอบคลุมถนน 59 สาย

5.1.5 ลักษณะการใช้ที่ดิน (ค่าประมาณการ)

- 1) พื้นที่พักอาศัย จำนวน 771.69 ไร่
- 2) พื้นที่พานิชยกรรม จำนวน 550.19 ไร่
- 3) พื้นที่อุตสาหกรรม จำนวน 250 ไร่
- 4) พื้นที่เกษตรกรรม จำนวน 977.78 ไร่
- 5) พื้นที่ตั้งหน่วยงานของรัฐ จำนวน 150 ไร่
- 6) พื้นที่ตั้งสถานศึกษา จำนวน 43 ไร่
- 7) พื้นที่สวนสาธารณะ/นันทนาการ จำนวน 30 ไร่
- 8) พื้นที่ว่าง จำนวน 30.35 ไร่

5.1.6 การสื่อสาร

- 1) จำนวนโทรศัพท์ส่วนบุคคลในเขตเทศบาลตำบลปากคาด 450 หมายเลข
- 2) จำนวนโทรศัพท์สาธารณะในเขตเทศบาลตำบลปากคาด 5 หมายเลข
- 3) จำนวนโทรศัพท์ของสำนักงานเทศบาล 3 หมายเลข

5.1.7 ด้านผู้นำชุมชน/กลุ่มอาสาสมัคร

- 1) มีผู้ใหญ่บ้านทั้งสิ้น จำนวน 16 ชุมชน
- 2) อาสาสมัครสาธารณสุขในเขตเมือง (อสม.) จำนวน 161 คน
- 3) อาชีพหลักของประชากรในแต่ละชุมชน คือ เกษตรกรรม/ค้าขาย/รับจ้าง
- 4) รายได้เฉลี่ยของประชากรในชุมชน จำนวน 2,500 บาท/เดือน

5.2 ศาสนา

5.2.1 สถานประกอบพิธีทางศาสนา

- 1) มีวัดทั้งหมดในเขตเทศบาลตำบลปากคาด จำนวน 8 วัด
- 2) มีมัสยิดทั้งหมดในเขตเทศบาลตำบลปากคาด จำนวน - แห่ง

3) มีโบสถ์ทั้งหมดในเขตเทศบาลตำบลปากคาด จำนวน 1 แห่ง

5.2.2 ผู้นำถือศาสนา

- 1) ผู้นำถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 99.75 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาล
- 2) ผู้นำถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ- ของจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาล
- 3) ผู้นำถือศาสนาคริสต์ ร้อยละ 0.25 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาล
- 4) ผู้นำถือศาสนาอื่น ๆ ร้อยละ - ของจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตเทศบาล

5.3 กีฬา นันทนาการ/พักผ่อน

- 5.3.1 สนามกีฬาอเนกประสงค์ จำนวน 8 แห่ง
- 5.3.2 สนามฟุตบอล จำนวน 2 แห่ง
- 5.3.3 สนามบาสเก็ตบอล จำนวน 5 สนาม
- 5.3.4 สนามตระกร้อ จำนวน 10 สนาม
- 5.3.5 ศูนย์เยาวชน จำนวน 10 แห่ง
- 5.3.6 หนองน้ำสาธารณะ จำนวน 2 แห่ง
- 5.3.7 สนามเด็กเล่น จำนวน 3 แห่ง
- 5.3.8 สนามเปตอง จำนวน 6 แห่ง

5.4 วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น ที่สำคัญ

- 5.4.1 ประเพณีบุญมหาชาติ ประมาณเดือน มีนาคม
- 5.4.2 ประเพณีสงกรานต์ ประมาณเดือน เมษายน
- 5.4.3 ประเพณีลอยกระทง ประมาณเดือนพฤศจิกายน
- 5.4.4 ประเพณีเข้าพรรษา ประมาณเดือน กรกฎาคม
- 5.4.5 ประเพณีทอดกฐิน ประมาณเดือน ตุลาคม
- 5.4.6 ประเพณีออกพรรษา ประมาณเดือน ตุลาคม
- 5.4.7 ประเพณีแข่งเรือยาว ประมาณเดือน ตุลาคม

5.5 เศรษฐกิจ

5.5.1 สถานประกอบการด้านอุตสาหกรรม

- 1) โรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 7 แห่ง

5.5.2 สถานประกอบการด้านการบริการ

- 1) โรงแรม จำนวน 2 แห่ง รวมทั้งห้องพักทั้งสิ้น 12 ห้อง
- 2) ธนาคาร จำนวน 3 แห่ง
- 3) สถานที่จำหน่ายอาหารตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งมีพื้นที่
เกิน 200 ตร.ม. จำนวน 10 แห่ง
- 4) มีจุดผ่อนปรน จำนวน 1 แห่ง
- 5) สถานีขนส่ง จำนวน 1 แห่ง

5.5.3 สถานประกอบการด้านพาณิชยกรรม

- 1) สถานบริการน้ำมัน จำนวน 3 แห่ง
- 2) ตลาดสด จำนวน 1 แห่ง
- 3) โรงฆ่าสัตว์ จำนวน 1 แห่ง
- 4) ร้านค้าทั่วไป จำนวน 150 แห่ง

5.5.4 สถานประกอบการเทศพาณิชย์

- 1) โรงฆ่าสัตว์ จำนวน 1 แห่ง

5.5.5 อาชีพส่วนใหญ่คือ อาชีพเกษตรกรรม เช่น ทำนา ทำไร่ ปลูกยางพารา สวนผลไม้ รองลงมาคือ ค้าขาย รับจ้างทั่วไปและอุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น ปลายข้าวของไม้กวาดดอกหญ้า ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญได้แก่ ข้าว เงาะ ทุเรียน มังคุด แตงโม ยางพารา ถั่วเหลือง และไม้ยูคาลิปตัส

5.6 การศึกษา

5.6.1 ระดับก่อนประถมศึกษา (เด็กก่อนเกณฑ์)

- 1) โรงเรียน จำนวน 1 แห่ง โรงเรียน (วัด)
- 2) ห้องเรียน จำนวน 1 ห้องเรียน
- 3) นักเรียน จำนวน 30 คน ชาย 20 คน หญิง 10 คน
- 4) ครู จำนวน 2 คน

5.6.2 ระดับประถมศึกษา

- 1) โรงเรียน จำนวน 2 โรงเรียน
- 2) ห้องเรียน จำนวน 35 ห้องเรียน
- 3) นักเรียน จำนวน 1.093 คน ชาย 560 คน หญิง 533 คน
- 4) ครู จำนวน 45 คน

5.6.3 ระดับมัธยมศึกษา

- 1) โรงเรียน จำนวน 1 โรงเรียน
- 2) ห้องเรียน จำนวน 35 ห้องเรียน
- 3) นักเรียน จำนวน 1,413 คน ชาย 609 คน หญิง 804 คน
- 4) ครู จำนวน 46 คน ชาย 18 คน หญิง 28 คน

5.7 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- 4.7.1 สถิติเพลิงไหม้ในรอบปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2547 – 2548) จำนวน 1 ครั้ง
- 4.7.2 เทศบาลตำบลปากคาดรถยนต์ดับเพลิง จำนวน 2 คัน ดังนี้
 - คันที่ 1 จุน้ำได้ 2.0 ลบ.ม. ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2525 ราคา 1,107,270 บาท
 - คันที่ 2 จุน้ำได้ 6.0 ลบ.ม. ซื้อเมื่อ พ.ศ. 2547 ราคา 1,107,270 บาท
- 4.7.3 พนักงานดับเพลิง จำนวน 4 คน
- 4.7.4 ค่าซ่อมรถยนต์ดับเพลิง/อุปกรณ์ดับเพลิง ปีที่ผ่านมา จำนวน 4,850 บาท
- 4.7.5 ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงในการดับเพลิง ปีที่ผ่านมา จำนวน 55,000 บาท
- 4.7.6 ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงในการซ้อมดับเพลิง ปีที่ผ่านมา จำนวน 3,000 บาท
- 4.7.7 อาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 100 คน
- 4.7.8 การฝึกซ้อมบรรเทาสาธารณภัย ปีที่ผ่านมา จำนวน 2 ครั้ง

5.8 สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

5.8.1 ภูมิอากาศ (2550)

- 1) อุณหภูมิ สูงสุด 35.0 องศาเซลเซียส ต่ำสุด 15.2 องศาเซลเซียส
 อุณหภูมิเฉลี่ยเดือน มี. ค. - มิ.ย. 35.89 - 25.31 องศาเซลเซียส
 อุณหภูมิเฉลี่ยเดือน ก. ค. - ต.ค. 25.45 - 20.34 องศาเซลเซียส
 อุณหภูมิเฉลี่ยเดือน พ. ย. - ก.พ. 32.12 - 19.78 องศาเซลเซียส
- 2) ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย สูงสุด พ.ศ. ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย ต่ำสุด พ.ศ. 2541
 ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยเดือน มี. ค. - มิ.ย. 10.30 มม.
 ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยเดือน ก. ค. - ต.ค. 21.80 มม.
 ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยเดือน พ. ย. - ก.พ. 2.25 มม.

5.8.2 แหล่งน้ำ

- 1) ห้วยคาด 2) ห้วยหนองมุ่ม
- 3) หนองบัวบาน 4) หนองมุ่ม
- 5) หนองอีเลิง 6) แม่น้ำโขง

5.8.3 การระบายน้ำ

- 1) จำนวนทาง/ท่อระบายน้ำ 4 แห่ง รวมเป็นระยะทาง 1 กม.
- 2) พื้นที่น้ำท่วมถึง คิดเป็นร้อยละ 0.5 ของพื้นที่ทั้งหมด
- 3) ระยะเวลาเกลี่ยน้ำท่วมขังนานที่สุด 10 วัน ประมาณช่วงเดือนกรกฎาคม

5.8.4 น้ำเสีย

- 1) ปริมาณน้ำเสีย 1,000 ลบ.ม./ วัน
- 2) ระบบบำบัดน้ำเสียที่ใช้ (ระบบ) - รวม - แห่งชื่อเมื่อ พ.ศ. - ราคา - บาท
- 3) น้ำเสียที่บำบัดได้ จำนวน - ลบ.ม./ วัน

5.8.5 ขยะ

- 1) ปริมาณขยะ 6.5 ตัน/วัน
- 2) รถยนต์ที่ใช้จัดเก็บขยะ รวม 3 คัน แยกเป็น (แยกตามขนาดความจุขยะ)
 - 2.1) รถยนต์คันที่ 1 รถเก็บขนขยะ ขนาดความจุขยะ 12 ลบ.หลา
ชื่อเมื่อ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ราคา 947,000 บาท
 - 2.2) รถยนต์คันที่ 2 รถเก็บขนขยะ ขนาดความจุขยะ 12 ลบ.หลา
ชื่อเมื่อ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 ราคา 725,000 บาท
 - 2.3) รถยนต์คันที่ 3 รถเก็บขนขยะ ขนาดความจุขยะ 5 ลบ.หลา
ชื่อเมื่อ พ.ศ. 2547 ราคา 524,400 บาท
- 3) เก็บขยะ จำนวน 2 เที่ยว/วัน
- 4) ค่าซ่อมรถเก็บขยะทุกคัน จำนวน 55,000 บาท
- 5) น้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้ในการเก็บขยะทั้งสิ้น จำนวน 40 ลิตร/วัน
- 6) พนักงานเก็บขยะ จำนวน 10 คน/วัน
- 7) ค่าจ้างพนักงานเก็บขนขยะ ทุกคน จำนวน 41,000 บาท/เดือน
- 8) ค่าธรรมเนียม หรือรายรับจากการเก็บขยะ จำนวน 8,000 บาท/-เดือน
- 9) ขยะที่เก็บขนได้ จำนวน 48 ลบ.หลา/วัน
- 10) ขยะที่กำจัดได้ จำนวน 48 ลบ.หลา/วัน
- 11) กำจัดขยะโดยวิธี กองบนพื้นที่แล้วเผา
- 12) ที่ดินสำหรับกำจัดที่กำลังใช้ จำนวน 27 ไร่ 1 งาน 83 ตารางวา

ตั้งอยู่ที่บ้านเวินโดน ตำบลปากคาด ห่างจากเทศบาลปากคาดเป็นระยะทาง 15 กม.
ที่ดินสำหรับกำจัดขยะที่ใช้ไปแล้วจำนวน 4 ไร่ เหลือที่ดินสำหรับกำจัดขยะได้อีกจำนวน
23 ไร่ 1 งาน 83 ตารางวา คาดว่าจะสามารถใช้กำจัดขยะได้อีก จำนวน 20 ปี

13) สภาพการเป็นเจ้าของที่ดินสำหรับกำจัดขยะเทศบาลตำบลปากคาด
 ซื่อเอง เมื่อ 30 ตุลาคม 2535 ราคา 161,000 บาท

5.9 โครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล

เทศบาลตำบลปากคาด มีการแบ่งส่วนการบริหารราชการออกเป็น 7 ส่วน ได้แก่

5.9.1 สำนักงานปลัดเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบ

- 1) งานบริหารทั่วไป
- 2) งานการเจ้าหน้าที่
- 3) งานทะเบียนราษฎร
- 4) งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.9.2 กองคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบ

- 1) งานการเงินและบัญชี
- 2) งานพัสดุและทรัพย์สิน
- 3) งานผลประโยชน์และกิจการพาณิชย์
- 4) งานธุรการ

5.9.3 กองช่าง มีหน้าที่รับผิดชอบ

- 1) งานธุรการ
- 2) งานวิศวกรรม
- 3) งานสาธารณูปโภค

5.9.4 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบ

- 1) งานบริหารสาธารณสุข
- 2) งานสุขาภิบาลอนามัยสิ่งแวดล้อม
- 3) งานบริการสาธารณสุข
- 4) งานส่งเสริมสุขภาพ

5.9.5 กองวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่รับผิดชอบ

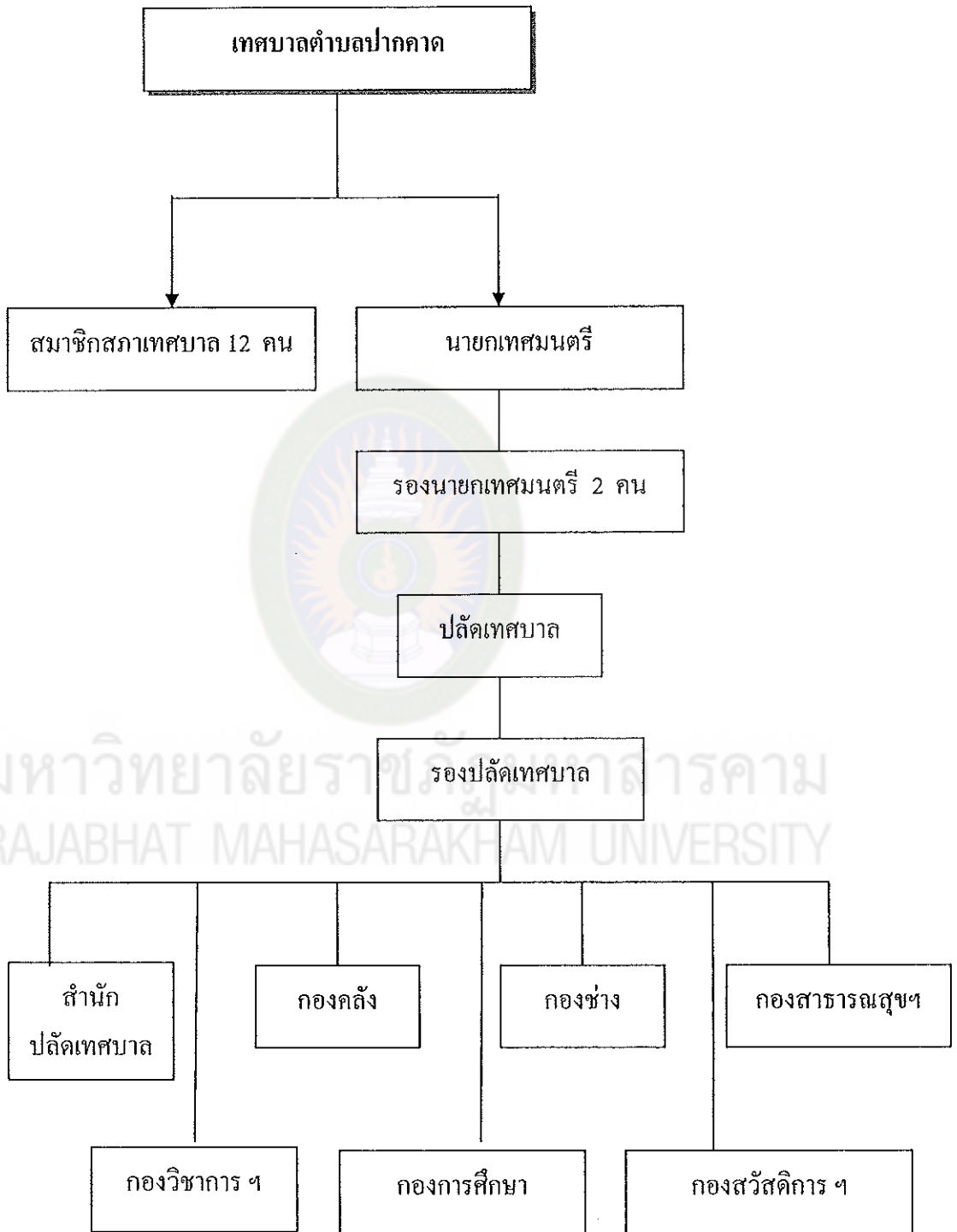
- 1) วิเคราะห์นโยบายและแผน
- 2) นิติกร

5.9.6 กองการศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบ

- 1) งานพัฒนาการศึกษา
- 2) งานบริหารการศึกษา

5.9.7 กองสวัสดิการและสังคม

โครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบลปากคาด โดยสรุปสามารถแสดงได้ตาม
แผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 การบริหารงานเทศบาลตำบลปากคาด

ที่มา : เทศบาลตำบลปากคาด. 2550 : 23

5.2 การบริหารการเงินการคลัง

5.2.1	รายรับจากงบประมาณทั่วไป/ปี รวมทั้งสิ้น (ก+ข)	30,496,485 บาท
ก.	รายได้จำแนกตามหมวดต่าง ๆ (รวม)	30,496,485 บาท
1)	หมวดภาษีอากร (รวม)	15,330,485 บาท
1.1)	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	290,000 บาท
1.2)	ภาษีบำรุงท้องที่	6,000 บาท
1.3)	ภาษีป้าย	125,000 บาท
1.4)	อากรการฆ่าสัตว์	60,000 บาท
1.5)	ภาษีมูลค่าเพิ่ม	10,364,485 บาท
1.6)	ภาษีสุรา	550,000 บาท
1.7)	ภาษีสรรพสามิต	2,500,000 บาท
1.8)	ภาษีธุรกิจเฉพาะ	645,000 บาท
1.9)	ค่าภาคหลวงแร่	30,000 บาท
1.10)	ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน	760,000 บาท
2)	หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต (รวม)	522,000 บาท
3)	หมวดรายได้จากทรัพย์สิน (รวม)	644,000 บาท
4)	หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด (รวม)	600,000 บาท
5)	หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (รวม)	13,400,000 บาท
5.2.2	รายจ่ายงบประมาณทั่วไป รวมทั้งสิ้น	30,385,631,05 บาท
ก.	รายจ่ายบกลาง (รวม)	776,091,05 บาท
ข.	รายจ่ายของหน่วยงาน	
1)	รายจ่ายประจำ	
1.1)	หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	4,725,720 บาท
1.2)	หมวดค่าจ้างชั่วคราว	1,808,520 บาท
1.3)	หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ	7,105,400 บาท
1.4)	หมวดค่าสาธารณูปโภค	259,500 บาท
1.5)	หมวดเงินอุดหนุน	210,000 บาท
2)	รายจ่ายเพื่อการลงทุน	
2.1)	หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	15,500,400 บาท

2.2) งบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (รวม) 184,000 บาท

2.3) งบประมาณรายจ่ายที่จ่ายขาดจากเงินสะสม (รวม) 2,329,466 บาท

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 งานวิจัยภายในประเทศ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 : 113-114) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามบทบาทขององค์กรในท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานโดยทั่วไปอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อองค์กรดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแล้วจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

นฤมล วิบูลย์ศิริชัย (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาการวางแผนพัฒนาสตรี โดยการมีส่วนร่วมของกลุ่มสตรีเทศบาลตำบลท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของกลุ่มสตรีเทศบาลตำบลท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี อยู่ในระดับมาก ความรู้ของกลุ่มสตรีก่อนและหลังการมีส่วนร่วมมีความแตกต่าง ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาไม่แตกต่างกัน

อรรถพล แก้วมนตรี (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการปฏิบัติงานตามบทบาทของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง

โยธิน ไชยโยศิลป์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า การบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และบุคลากรที่มีระดับการศึกษา และตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ไม่แตกต่างกัน

สมมาศ โชคไชยวัฒนากร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ส่วนการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคามไม่แตกต่างกัน

ธิดารัตน์ มารสินธุ์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล ในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ปัญหาด้านการบริหารงานด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์และด้านการบริหารจัดการ พบว่า โดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน ต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า พนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมไม่แตกต่างกัน

วิสูตร จงชวลิตชัย (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการรักษาและระงับโรคติดต่อและด้านการบำรุงศิลปประจักษ์ประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ประชาชนเห็นด้วยในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาทางบกและทางน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ของเทศบาลตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ ประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ ทั้งโดยรวมและรายด้านทั้ง 9 ด้านไม่ต่างกัน

ประมวล เกตรา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนคณะกรรมการที่มีอายุแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

พรณริพา สมศรีดา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยกำหนดให้พนักงานเทศบาลตำบลทุกแห่งในจังหวัดมหาสารคามเป็นกลุ่มตัวอย่าง ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และ

การเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลา ปฏิบัติงานแตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

เด่นดวง สุบุตรดี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 ด้าน โดยรวม มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการบำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 7 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รองลงมาคือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ด้านการรักษาและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ แตกต่างกัน ต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ แตกต่างกัน ต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็น โดยรวมทุกด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

อรนุช กิจประเสริฐ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารจัดการมูลฝอยของเทศบาลเมืองหนองคาย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย พบว่า การดำเนินงานจัดการมูลฝอยของเทศบาลเมืองหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านการจัดองค์การ ด้านการวางแผน ด้านเทคโนโลยี ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร ผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานจัดการมูลฝอยของเทศบาลเมืองหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน ตามที่อยู่อาศัยตามเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และประเภทที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาล โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

แมนนิง (Manning, 1977 : 4028 - A) ได้ทำการศึกษาวิจัยสภาพความพึงพอใจ และสภาพความไม่พึงพอใจการดำเนินงานของอาจารย์ฝ่ายบริหารในรัฐเวอร์จิเนีย โดยใช้ ทฤษฎีปัจจัยกระตุ้นและปัจจัยค้ำจุนของเฮอรัชเบอร์ก และการยอมรับนับถือเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญมากที่สุด

และงานที่ทำนั้นกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นปัจจัยกระตุ้น ส่วนปัจจัยค้ำจุนของเฮอร์ซเบอร์ก ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์ชุมชนถือว่าเป็นตัวค้ำจุนและเห็นว่าสภาพการทำงานมีความสำคัญมากที่สุด ส่วนความสัมพันธ์กับ คณะกรรมการ โรงเรียนเห็นว่าเป็นตัวจูงใจที่สำคัญเช่นเดียวกัน

อาซามาต (Azamat. 2002 : Abstract) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Good governance and market-based reforms : a study of Bangladesh ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อใช้พัฒนาประเทศกำลังพัฒนาตัวชี้วัด ทั้ง 6 อย่างของหลักธรรมาภิบาลทำให้ทราบว่าธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่มี ประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งหลักการเหล่านี้กระจายไปทั่วไปโดยเฉพาะหลักความรับผิดชอบ หลักการที่ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง การลดการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเพิ่มประสิทธิภาพ ของรัฐบาล การมีหลักนิติธรรมที่ใช้ควบคุมการคอร์รัปชัน

การวิจัยครั้งนี้ยังพบอีกว่า การขาดหลักธรรมาภิบาลส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ และความยั่งยืน ในเรื่องของการปฏิรูปตลาดภายในประเทศซึ่งดำเนินการ โดยภาคเกษตรกรรม ของบังคลาเทศ

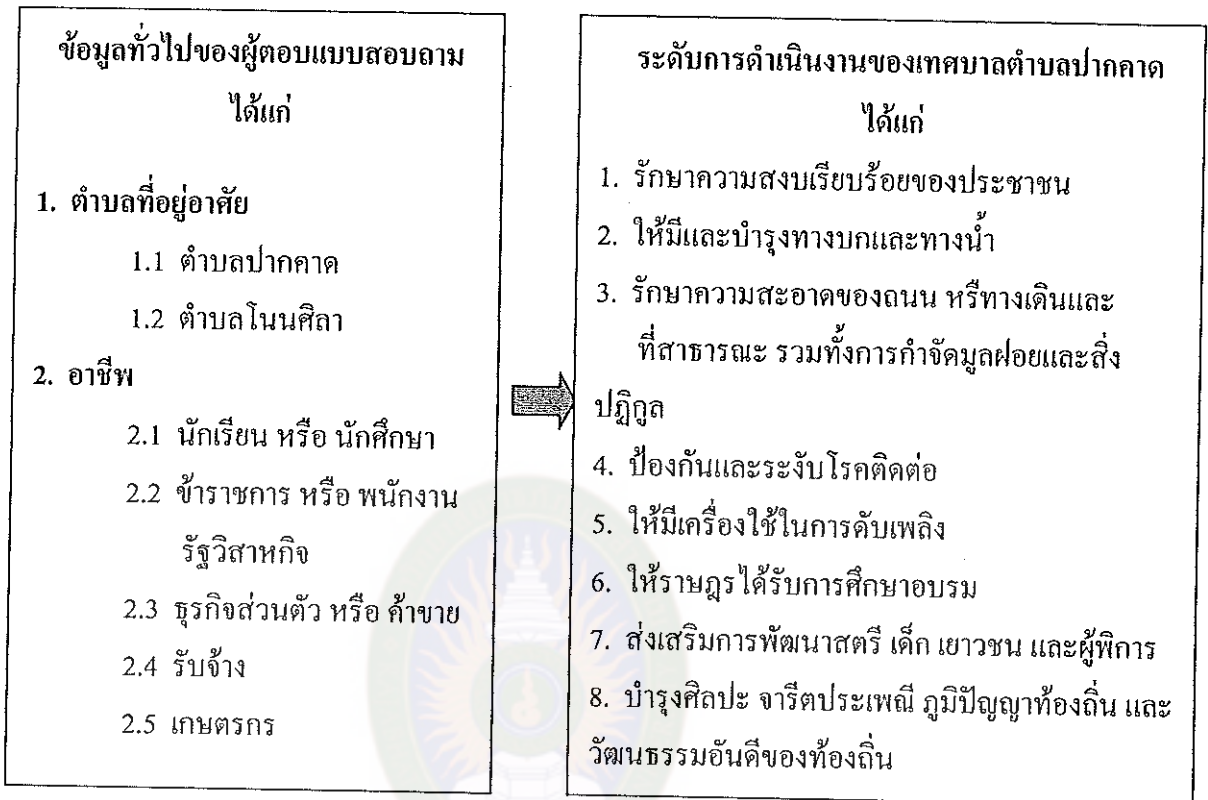
แนนดา (Nanda. 2003 : Abstract) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง The Good Governan Concept Revisited. จากการศึกษาวิจัยพบว่า การดำเนินงานที่เกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาที่รับ การช่วยเหลือคือ ไม่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน และพอจะเป็นมาตรฐานในการตัดสินใจ ดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลได้ ซึ่งจะรวมถึงการขาดเสถียรภาพทางการเมือง หลักกฎหมาย หลักการควบคุมการทุจริตและหลักความรับผิดชอบต่อสังคมที่ยัง ไม่มีผลในทางปฏิบัติ และการศึกษาวิจัย ยังพบอีกว่า ถึงแม้จะมีการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในประเทศกำลังพัฒนา แต่ระดับ ความยากจนของประเทศเหล่านั้นก็ยังมีอยู่สูง ตลอดถึงการบริหารงาน ที่ไร้ประสิทธิภาพ ก็ยังเป็น ประเด็นปัญหาหลักในการใช้หลักธรรมาภิบาลในองค์กร ซึ่งจะเชื่อมโยงไปหาประชาชน และการเลือก ปฏิบัติเป็นเรื่องที่แก้ไขยากพอสมควรเพราะเป็นเรื่อง บริบททางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ของ ประเทศที่รับการช่วยเหลือ

7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบ จากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50 เป็นกรอบแนวคิด

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variables)



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย