



## บทที่ 5

### บทบาท หน้าที่ ปัญหา และศักยภาพ

หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 5.1 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของพื้นที่ศึกษา การวิเคราะห์บทบาทและหน้าที่ที่สามารถแบ่งตามลักษณะของพื้นที่ได้ 2 รูปแบบ โดยครอบคลุม 5 ตำบล 6 เขตการปกครอง คือ บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับบทบาทหน้าที่ของชุมชน

5.1.1 บทบาทหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ศึกษาประกอบด้วย 2 เทศบาลและ 4 องค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีลักษณะการบริหารงานโดยทั่วไปของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

5.1.1.1 เทศบาลเป็นหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นจากความเหมาะสมของสถานะ/สภาพของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมี 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะเทศบาลตำบล เนื่องจากเป็นขนาดองค์กรในพื้นที่ศึกษา

เทศบาลตำบล คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตที่กฎหมายกำหนด ในปี 2542 ได้ยกฐานะพื้นที่ที่เป็นสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ถึง 1031 แห่ง โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง สรุปได้ดังนี้

- 1) เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง
- 2) ให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตนเอง
- 3) เพื่อให้การแก้ไขปัญหาตรงจุดและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ทำให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน/ท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของเทศบาลตำบล ปัญหาในการดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา เพื่อนำมาสรุปเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาในอนาคตต่อไป

- โครงสร้างของเทศบาลตำบล

ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีโครงสร้างการบริหารงานดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างสภาเทศบาลตำบล กำหนดให้มีสมาชิกได้ 12 คน มาจากการเลือกตั้งของราษฎร โดยสมาชิกมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี สภาเทศบาลมีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน

2) โครงสร้างฝ่ายบริหาร หรือคณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่น อีก 2 คน ซึ่งมาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง

3) พนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาล ที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานด้านการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิต และเรื่องทรัพย์สิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งมีความแตกต่างกันกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบในลักษณะของการ "ทำอะไร" กับท้องถิ่นบ้าง ส่วนการ "ทำอย่างไร" ก็เป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบพนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้งการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้

- สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาภิบาลของเทศบาล(โรงรับจำนำ)

- ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล

- ส่วนสาธารณสุข เทศบาลบางแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้ว เทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานีอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข บางเทศบาลก็จัดให้มีหมวดสุขภาพตำบล ทำหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขภาพตำบล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า การประกอบการค้า อันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

- ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง และงานสาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

- ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

- ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานสวัสดิการสังคมและนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากงานส่วนสำคัญ ๆ ดังกล่าวแล้ว เทศบาลอาจมีการจัดตั้งส่วนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกได้ตามความเหมาะสม เช่น ส่วนงานทะเบียนราษฎรหรืออาจจะสามารถจัดตั้งส่วนเพิ่มขึ้นได้เป็นกรณีพิเศษ เช่น ส่วนการเลือกตั้งซึ่งจัดขึ้นเมื่อใกล้จะถึงเวลาการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์โดยอนุโลม

ส่วนรายได้ของเทศบาลอันจะพึงถือเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดชั้นของเทศบาล ให้ถือรายได้ที่เทศบาลได้รับจริงในปีล่วงมาแล้ว ไม่รวมเงินกู้ เงินอุดหนุนทุกประการ หรือเงินอื่นใดที่ได้รับเป็นประจำ สำหรับพื้นที่ศึกษานั้น ทั้งเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่าและเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ ถือเป็นเทศบาลชั้น 2 ซึ่งมีรายได้อยู่ในระหว่าง 10,000,000 บาท – 20,000,000 บาท

- อำนาจหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ "ต้องทำ" ในเขตเทศบาล ดังนี้ คือ

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

อีกทั้งยังมีหน้าที่ที่เทศบาลตำบล "อาจจัดทำ" กิจกรรมใด ๆ ได้ ดังนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

นอกจากนั้น เทศบาล "อาจทำกิจการนอกเขต" เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้อยู่แล้ว และต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเทศบาลอาจจัดทำกรร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท จำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และเทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถือกันรวมกัน ที่สำคัญต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในด้านความรับผิดชอบการบริหารงานของเทศบาลตำบล ฝ่ายบริหารคือคณะเทศมนตรี จะรับผิดชอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามมติของฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาเทศบาล โดยฝ่ายบริหารมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าในการดำเนินงาน ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งให้เทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทน และมีพนักงานเทศบาลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำของเทศบาลตำบลด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น เทศบาลสามารถตราเทศบัญญัติที่ไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย และกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดได้ แต่ต้องไม่เกิน 1,000 บาท

- รายได้ของเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล มีรายได้ตามที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 ดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีอากร
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ
- 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 4) รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

- 5) พันธบัตรหรือเงินกู้
- 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 8) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 9) รายได้อื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีความสัมพันธ์กับจังหวัด อำเภอ ในฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ซึ่งได้รับอำนาจถ่ายโอนมาจากส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทย) และกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ในฐานะผู้มอบอำนาจกับผู้รับอำนาจมาใช้ ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

1) เทศบาลตำบลในฐานะเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น

- เทศบาลตำบลจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่ของตนเอง โดยจะดำเนินการกระทำกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนดว่าจะต้องทำ มีทั้งสิ้น 7 ประการ และกิจกรรมที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าอาจจัดทำได้ จำนวน 9 ประการ ซึ่งอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นั้น จะต้องทำภายใต้ ข้อบังคับแห่งกฎหมายที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของเทศบาลไว้ให้ทำได้เท่านั้น

- เทศบาลตำบลจะดำเนินการพัฒนาใด ๆ จะต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาอำเภอหรือแผนพัฒนาจังหวัด และถ้าหากส่วนราชการอื่นใดมีโครงการหรือการปฏิบัติงานในพื้นที่ของเทศบาลตำบลก็จะต้องคำนึงถึงแผนโครงการการพัฒนาของเทศบาลตำบลด้วย ทั้งนี้ การมีแผนงานที่ชัดเจนจะทำให้มีการวางแนวทางในการทำงานที่ชัดเจนและทำให้เกิดการประสานงานในทางปฏิบัติ เป็นการระดมความสามารถในการช่วยแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น

- เทศบาลตำบลที่จะเลื่อนฐานะเทศบาลเมือง ต้องได้รับความเห็นชอบตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อเลื่อนฐานะเทศบาล ทั้งนี้ เทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองนับตั้งแต่วันที่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกา ภายใน 15 วัน สภาเทศบาลจะต้องร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จพร้อมส่งร่างเทศบัญญัติไปเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

- เทศบาลตำบล สามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย ในพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง แต่หากมีความจำเป็นและมีความประสงค์จะทำกิจการนอกพื้นที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินงานพัฒนาของเทศบาลตำบลแล้วนั้น เทศบาลตำบลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาลได้แต่ต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- เทศบาลตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานให้เทศบาลเป็นการ

ชั่วคราว โดยไม่ต้องขาดจากต้นสังกัดเดิมได้เมื่อการขอเป็นประโยชน์แก่กิจการของเทศบาล หากข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้นั้นเป็นผู้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และหากไม่ได้อยู่ในอำนาจความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีนี้ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อน

- มาตรการในการกำกับดูแลเทศบาลตำบล

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีบทบาทโดยตรงต่อการกำกับดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย สำหรับเทศบาลตำบล กฎหมายได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลเทศบาลนั้น ถ้าหากเทศบาลตำบลใดดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ จะมีมาตรการดำเนินการต่อเทศบาลดังต่อไปนี้

1) เทศบาลตำบล นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ๆ ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาลตำบลและสามารถตรวจสอบกิจการ ใช้จ่ายงาน และเอกสารหรือสถิติต่าง ๆ จากเทศบาล มาตรวจได้

2) นายอำเภอ(กรณีเทศบาลตำบล) มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

3) นายอำเภอ(กรณีเทศบาลตำบล) มี อำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ เนื่องจากนายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดไปปฏิบัติกิจการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอได้มีการตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม เมื่อนายอำเภอสั่งเพิกถอนแล้วให้รับรายงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ทราบภายในเวลา 50 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการตามแต่เห็นสมควร

4) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐานยืนยันการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ว่าฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤตินำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ ตำแหน่ง เทศบาล หรือข้าราชการ แล้วรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นออกจากตำแหน่งก็ได้

5) รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นต้องกำหนดให้เลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายในเวลา 90 วัน

6) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการควบคุมดูแลเทศบาลเทศบาลหนึ่งเป็นการเฉพาะได้ เมื่อเห็นว่ามีอำนาจจำเป็นโดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเมื่อเทศบาลโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยแล้ว บรรดาอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

กับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

#### 5.1.1.2 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)

อบต.เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 (และแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2542)มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเทศบาลหรือหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอบต. มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ ต้องการให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้การพัฒนาตรงตามความต้องการของท้องถิ่น อีกทั้งเป็นเสมือนโรงเรียนฝึกความเป็นประชาธิปไตยให้แก่คนในท้องถิ่น

- โครงสร้างของอบต.

อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1) สภา อบต. ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ

หมู่บ้านละ 2 คน

2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน กรรมการฯ 2 คน

สภา อบต. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ อบต.

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย และแผน

พัฒนาตำบลและกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

คณะกรรมการบริหาร อบต. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) บริหารกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการของ อบต. ต่อสภา อบต.

2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภา อบต. พิจารณาเห็นชอบ

3) รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภา อบต.ทราบ

- อำนาจหน้าที่ อบต.

อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังจะแยกรายละเอียด ต่อไปนี้

1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้

ตามความจำเป็นและสมควร

อบต. "อาจจัด" ทำกิจการในเขต อบต. ดังต่อไปนี้

- 1) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้น้ำและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- 5) ให้น้ำและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของอบต.
- 10) ให้น้ำตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
- 11) ให้น้ำกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) ให้น้ำกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

- รายได้และรายจ่ายของ อบต.

1) รายได้

- อบต. สามารถจัดเก็บรายได้เอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย

อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับรายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค การพาณิชย์ รวมทั้งเงินกู้ เงินที่มีผู้อุทิศให้



- รายได้ ซึ่งหน่วยงานอื่นเก็บแล้วส่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อน รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

- รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหน่วยงานอื่นเก็บแล้วส่งให้ อบต. จากอากรรังนก นางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม อากรประมง และรายได้ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ

## 2) รายจ่าย

เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับอบต.

อบต.มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีความสัมพันธ์กับจังหวัดและอำเภอ ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคและกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นในฐานะผู้มอบอำนาจกับผู้รับอำนาจมาปฏิบัติซึ่งมีดังต่อไปนี้

### 1) อบต.ในฐานะผู้ดำเนินการพัฒนาท้องถิ่น

-อบต.จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตตำบลของตนเองโดยจะดำเนินการกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนดว่าต้องทำ 8 ประการ และกิจกรรมที่กฎหมายให้ทำได้ หากมีความสามารถหรือเห็นควรว่าทำได้ จำนวน 11 ข้อ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นั้น จะต้องทำภายใต้บังคับของกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทไว้ให้ทำได้เท่านั้น

- อบต.จะดำเนินการใด ๆ จะต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาตำบลหรือแผนพัฒนาจังหวัด และหากส่วนราชการอื่นใดมีโครงการหรือการปฏิบัติงานในพื้นที่ของอบต. ก็จะต้องคำนึงถึงโครงการพัฒนาของอบต.และคำนึงถึงแผนพัฒนาตำบลซึ่งจัดทำโดยอบต.ด้วย ทั้งนี้การมีแผนชัดเจนจะทำให้เกิดการประสานการปฏิบัติและแก้ไขปัญหาความซับซ้อนของพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

- อบต.ที่มีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์จะเป็นเทศบาล อาจมีพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งอบต.นั้นเป็นเทศบาลได้ ทั้งนี้ อบต.ที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลจะทันสมัยสภาพเป็นอบต.นับตั้งแต่วันที่ ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเทศบาลและจะต้องโอนงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้องหนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างให้เป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่นั้น แต่ข้อบังคับตำบลของ อบต.ที่มีการบังคับใช้อยู่จะยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นมาใช้แทน

- อบต.อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายกำหนดไว้ในกฎหมายได้ในพื้นที่ของตน แต่หากมีความจำเป็นและมีความประสงค์จะทำกิจการนอกพื้นที่ซึ่งจะเป็น

ประโยชน์แก่อบต.แล้วก็อาจทำกิจกรรมนอกเขตได้ นอกจากนี้อบต.อาจร่วมมือกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการทำกิจกรรมร่วมกันได้ ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

- อบต.อาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานให้อบต.เป็นการชั่วคราวโดยไม่ต้องขาดจากต้นสังกัดเดิมได้เมื่อเห็นว่าการขอเช่นนั้นจะเป็นประโยชน์แก่กิจการของอบต. ทั้งนี้ หากข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้นั้นเป็นผู้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และหากมิได้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดผู้นั้นก่อน

#### - มาตรการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาทของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต่ออบต.เป็นการกำกับดูแลให้อบต.ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ หากอบต.มีการดำเนินการที่นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่ถูกต้อง จะมีมาตรการในการดำเนินการกับอบต. ดังต่อไปนี้

- 1) นายอำเภอดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 2) นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการใด ๆ ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามกฎหมายได้เป็นการชั่วคราว แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย
- 3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งคณะกรรมการบริหาร ออกจากตำแหน่งหรือยุบสภาตำบลได้
- 4) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหารอบต.(กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน) ออกจากตำแหน่งเมื่อบุคคลนั้นถูกสภาอบต.มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง
- 5) นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกอบต. กรรมการบริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของอบต.มาชี้แจงและสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานหรือเอกสารใด ๆ จากอบต.ได้
- 6) หากสภาอบต.กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือว่าปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือคณะกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่ง เป็นผลจากการกระทำของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่งหรือกรรมการบริหารที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณีโดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

### 5.1.1.3 บทบาทการดำเนินงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในพื้นที่ศึกษา

การศึกษารoles บทบาทการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในเขตเทศบาลตำบล และ อบต. ในพื้นที่เมืองอำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ในกรณีเทศบาลตำบลทั้ง 2 แห่งในพื้นที่ศึกษา คือทั้งเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ และเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า เป็นเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะในปี 2542 สำหรับ อบต. ที่ศึกษา อันได้แก่ อบต.ในคลองบางปลากด อบต. แหลมฟ้าผ่า อบต.ปากคลองบางปลากด อบต.บ้านคลองสวน และอบต.นาเกลือ เพิ่งจะได้รับการประกาศจัดตั้งเป็น อบต. ในปี 2538 โดยการศึกษากิจกรรม/ภารกิจ/โครงการที่องค์กรการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 แบบนี้ได้ดำเนินการไปตามข้อมูล ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลตำบล และของ อบต.เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นองค์กรที่เพิ่งได้จัดตั้งขึ้นไม่นานนัก ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานอันเนื่องมาจากในบางแห่งยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ บางแห่งไม่มีความพร้อมในการวางแผนพัฒนาประจำปี หรือแม้กระทั่งแผนพัฒนา 5 ปี มีบางแห่งเท่านั้นที่ทำ และส่วนใหญ่อยู่ในช่วงระยะเวลาของการจัดทำยังไม่แล้วเสร็จ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปจากการสัมภาษณ์ พนักงานส่วนตำบล เกี่ยวกับภารกิจที่องค์กรรับผิดชอบและดำเนินการปฏิบัติอยู่ มีดังต่อไปนี้

#### - การดำเนินการพัฒนาทางด้านกายภาพ (โครงสร้างพื้นฐาน)

ประกอบด้วยแผนงาน/โครงการการพัฒนาพื้นที่ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แหล่งน้ำ พิจารณาจากแผนงาน/โครงการใน ปี2539-2542 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(เทศบาลตำบลและ อบต.)ที่ศึกษา ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางกายภาพเป็นสำคัญ ได้มีกิจกรรมหรือโครงการแผนงานที่อยู่ในรูปกิจกรรมของการก่อสร้าง การปรับปรุง การซ่อมแซมถนนในพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน การขยายประปาหมู่บ้าน การขยายไฟฟ้าในหมู่บ้านและติดตั้งแสงสว่างในที่สาธารณะ นอกจากนั้นยังรวมไปถึงการพัฒนาในด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาแหล่งน้ำ สาธารณะ ขุดลอกคู คลอง เพื่อการสัญจรที่สะดวกขึ้น การกำจัดขยะในพื้นที่ชุมชน แหล่งน้ำ มีหน่วยป้องกันความปลอดภัย มีรถดับเพลิง มีการสร้างหอกระจายข่าว สนามกีฬา สร้างตลาด ท่าเรือ ท่าข้าม การควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม การดูแลป่าชายเลน ซึ่งมีในพื้นที่ ได้แก่ อบต.บ้านคลองสวนมีพื้นที่ติดอ่าวไทย ซึ่งปัจจุบันมีป่าชายเลนเหลืออยู่น้อยมาก แต่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก เห็นได้ว่าในบางพื้นที่ศึกษา เช่น เทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ไม่มีพื้นที่ป่าชายเลนเหลืออยู่ ทั้งที่เคยมีแต่ ไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาตรงจุดนี้และไม่มีความจริงจัง

#### - การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

แผนงานหรือกิจกรรมหลัก ๆ ที่เทศบาลตำบลและอบต.ในพื้นที่ให้ความสำคัญ คือ การพัฒนาอาชีพ ส่งเสริมอาชีพในชุมชน การส่งเสริมการลงทุนทั้งจากภายในพื้นที่เองและภายนอกพื้นที่ด้วย ด้วยเหตุที่เทศบาลตำบลและอบต. ที่ศึกษานั้น เป็นองค์กรหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก อีกทั้งเพิ่งจัดตั้งขึ้นไม่นาน กิจกรรมส่วนใหญ่ในพื้นที่จึงเน้นหนักไปที่การพัฒนาสภาพ

โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพเป็นสำคัญ จึงไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเท่าใดนัก บางแห่งเป็นเพียงแผนที่เขียนขึ้นมาเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ลงมือปฏิบัติอย่างจริงจัง จะเห็นได้ว่าในพื้นที่ศึกษา สภาพพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเพาะพันธุ์สัตว์น้ำเค็ม น้ำกร่อย เช่น กุ้ง ปู หอย แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านการตลาดและการให้ความรู้ที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่การพัฒนาอาชีพดังกล่าว เพื่อให้เป็นการเพิ่มผลผลิตให้ได้มากยิ่งขึ้น ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นยังไม่มีกำหนดพื้นที่ชัดเจนในเรื่องการแบ่งเขตการพัฒนา ยังไม่มีกำหนดเขตอุตสาหกรรม เขตเกษตรกรรม การเติบโตขึ้นของอุตสาหกรรมในพื้นที่ศึกษา ยังคงเป็นการเติบโตแบบธรรมชาติ ติดต่อกับอำเภอพระประแดงตรงพื้นที่อบต.ปากคลองบางปลากด ทำให้พื้นที่นี้มีการเติบโตทางอุตสาหกรรมค่อนข้างสูง

- การพัฒนาทางด้านสังคม

แผนงาน/โครงการหลักที่แต่ละพื้นที่ให้ความสำคัญ คือ การดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมในเด็กและผู้ใหญ่ โดยมีการจัดสร้างสนามกีฬาเพื่อส่งเสริมให้เยาวชนรู้จักใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ การดูแลเรื่องการศึกษา การให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ โดยการสร้างระบบกระจายข่าว มีสถานศึกษาในการพัฒนาความรู้แก่เด็กและกลุ่มสตรี แม่บ้าน รวมถึงชาวบ้านทั่วไป การพัฒนากลุ่มองค์กรต่าง ๆ เช่น กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการดูแลสอดส่องทุกข์สุขของชุมชนตนเอง มีการส่งเสริมกิจกรรมที่เป็นการอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีไทย วัฒนธรรมท้องถิ่น การดูแลเรื่องสุขภาพอนามัยของคนในชุมชน รวมถึงการสาธารณสุขในชุมชนด้วย เพราะการพัฒนาชุมชนที่ดีได้ คนในชุมชนจะต้องมีสุขภาพกายที่ดี สุขภาพใจที่สดใส เพื่อเป็นพลังในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตต่อไป แต่ในพื้นที่ศึกษานั้น ประเภทของกิจกรรมยังคงน้อย ยังไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังมากนัก จะเห็นได้จากอัตราเด็กที่เรียนหนังสือในระดับอุดมศึกษายังมีน้อย สถานศึกษาของชุมชนยังไม่เพียงพอ การให้ความรู้แก่ชุมชนโดยผ่านระบบกระจายเสียงของหมู่บ้านห้องสมุดหมู่บ้านก็ไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์มากนัก ประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นภารกิจที่สำคัญที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเข้ามาใส่ใจ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้การพัฒนาเกิดการครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน

- ด้านการบริหารพัฒนา

ทั้งเทศบาลตำบลและอบต. เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มุ่งให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการบริหารกิจการ การพัฒนาด้วยตนเอง โดยงบประมาณที่ได้รับทั้งจากการอุดหนุนของรัฐบาล และรายได้ของตนเองจากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต รายได้จากสาธารณูปโภค เทศพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ นำมาใช้บริหารพัฒนาท้องถิ่น โดยมีการวางแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นโดยแท้จริง ทั้งนี้ เทศบาลตำบลและอบต. ที่ศึกษาล้วนให้ความสำคัญแก่การพัฒนาด้วยการวางแผนพัฒนารายปี เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาตำบล ของ อบต. สำหรับเทศบาล มีแผนพัฒนาเทศบาล ได้ระบุให้เทศบาลและอบต.ต้องมีแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี

ด้วย เพิ่มเติมจากที่มีแผนรายปีอยู่แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาอำเภอ 5 ปี โดยในแผนจะแสดงถึงกิจกรรม ภารกิจ โครงการของหน่วยงานเทศบาลตำบลและอบต. และของหน่วยงานราชการในสังกัดส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทุกหน่วยที่ปฏิบัติในพื้นที่ตำบล

ขณะนี้แต่ละหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา กำลังอยู่ในช่วงเวลาของการร่างแผนพัฒนาตำบลระยะ 5 ปี ส่วนแผนพัฒนาตำบลรายปี ได้เสร็จสิ้นเรียบร้อยทุกพื้นที่ สะท้อนให้เห็นถึงความล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความพร้อมในการบริหารงาน ทำให้การพัฒนาเป็นไปโดยไร้ทิศทาง หรือพูดได้ว่าปล่อยไปตามยถากรรม และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ เพราะส่วนใหญ่จะเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะการก่อสร้างถนนเป็นหลัก ส่วนด้านอื่น ๆ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควร

#### - ด้านพัฒนาบุคลากร

การพัฒนาความรู้ ความสามารถในการทำงานของบุคลากรในหน่วยงาน ให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน อบรมความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำมาปฏิบัติงาน จากการสอบถามและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้วิจัยทราบว่า บุคลากรในหน่วยงานยังไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นโดยรวม ไม่สนใจปัญหาของท้องถิ่น เห็นความสำคัญของภารกิจส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หน่วยงานจะสามารถดำเนินงานได้อย่างราบรื่นและประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์นั้น ต้องมาจากความพร้อมและความร่วมมือกันของบุคลากรในหน่วยงาน จึงจะทำให้การดำเนินงานมีศักยภาพได้ ระดับความใส่ใจในการทำงานของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกัน จากการสังเกตพบว่า เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่ามีกิจกรรม โครงการพัฒนา การจัดเก็บข้อมูล ความกระตือรือร้นในการทำงานมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ

#### 5.1.1.4 ความสัมพันธ์ของการดำเนินงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกับแผนพัฒนาในระดับจังหวัด อำเภอ

การดำเนินงานของเทศบาลตำบลและอบต. เป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอในการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภคทุกด้านให้ทั่วถึงในพื้นที่ชนบท การพัฒนาทางเศรษฐกิจตามนโยบายชุมชนพึ่งตนเอง มีการส่งเสริมการเพิ่มรายได้สร้างอาชีพที่มาจากทรัพยากรในท้องถิ่น ส่งเสริมการแปรรูป จัดตลาดรองรับผลผลิต ส่งเสริมการลงทุนที่ต่อเนื่องกับการเกษตรและการประมง เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อย น้ำเค็ม และการประกอบอาชีพเสริม สำหรับการพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมของจังหวัด อำเภอ มีการสนับสนุนการลงทุนจากภายนอก และมีการพัฒนาทางด้านสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย ซึ่งแต่ละเทศบาลตำบลและอบต.มีความพยายามในการวางแผนพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอในทุก ๆ ด้าน แต่ยังคงขาดการวางแผนพัฒนาในระยะยาวจึงไม่มีความต่อเนื่อง มีเพียงเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่าเพียงแห่งเดียวที่เห็นการวางแผนได้ชัดเจน กล่าวคือ เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่าได้ทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี เป็นแผนเพื่อเตรียมการสำหรับการพัฒนาในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา

ในระดับสูงคือระดับประเทศ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ ตามลำดับ อีกทั้งให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย โดยได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาระยะ 5 ปี เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการที่กำหนดไว้แล้วนั้นสำเร็จลุล่วงบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนา อีกทั้งทำให้การพัฒนามีความต่อเนื่อง เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่าจึงได้มีการจัดทำแผนโดยละเอียดเพียงหน่วยงานเดียว ที่นำแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลตำบลระยะปานกลาง 5 ปี มาเป็นปัจจัยในการจัดทำ สำหรับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ยังขาดการวางแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ระยะเวลานี้เป็นช่วงของการวางแผนยังไม่แล้วเสร็จทำให้การพัฒนาดำเนินงานยังไม่มีอย่างต่อเนื่อง ยังคงเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อให้หมดไปในแต่ละปีงบประมาณหนึ่ง ๆ เท่านั้น

#### 5.1.2 บทบาทและหน้าที่ของชุมชนในพื้นที่ศึกษา

เนื่องจากลักษณะพื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่ที่กำลังเติบโตประกอบกับมีความหลากหลายในพื้นที่ทั้งในด้านลักษณะชุมชนและการทำอาชีพ รวมถึงตำแหน่งที่ตั้ง ทำให้แต่ละจุดจะมีบทบาทและหน้าที่ต่างกันออกไป

##### 5.1.2.1 ชุมชนอุตสาหกรรม เป็นกลุ่มชุมชนที่เกิดขึ้นจากลักษณะการเติบโตของ

เมืองและเกิดจากการแผ่ขยายตัวจากแนวกรุงเทพฯ ลักษณะชุมชนเป็นแหล่งพักอาศัยและการพาณิชย์เพื่อรองรับกลุ่มคนที่ทำงานอยู่ในย่านอุตสาหกรรม ลักษณะที่พักโดยทั่วไปจะเป็นบ้านเช่า ห้องเช่า หรือตึกแถว จัดเป็นย่านที่มีอัตราการเติบโตสูง ทั้งในด้านความหนาแน่นประชากร ความครบครันของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ทางสัญจรหลักของชุมชนอาศัยการคมนาคมทางบกเป็นการสัญจรในพื้นที่ ได้แก่ ถนนสุขสวัสดิ์ และถนนประชาอุทิศ ชุมชนอุตสาหกรรมจึงจัดเป็นกลุ่มชุมชนที่ทำรายได้มากที่สุดในพื้นที่ศึกษา มีความเจริญมากที่สุด และเป็นจุดที่จะมีแนวโน้มการขยายตัวมากที่สุด มีการพาณิชย์และการบริการต่าง ๆ รองรับทั้งในชุมชนตนเองและชุมชนอื่น ๆ ทั้งอำเภอ เป็นชุมชนแนวหน้าที่จะรองรับการขยายตัวทั้งจากทางพระประแดง และการพาณิชย์การขนส่งจากริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก

##### 5.1.2.2 ชุมชนพักอาศัยริมคลอง เป็นชุมชนที่มีลักษณะการกระจายตัวอยู่ทั่วทั้ง

พื้นที่ โดยมีลักษณะการพักอาศัยโดยยึดการสัญจรเดิมเป็นหลัก จัดเป็นลักษณะชุมชนที่เติบโตมาจากดั้งเดิมอาศัยตั้งชุมชนอยู่ตามริมคลองและมีขนาดชุมชนที่ใหญ่ขึ้นตามความสำคัญของแต่ละคลองนั้น ๆ ลักษณะชุมชนเป็นกลุ่มชุมชนเพื่อการพักอาศัยเท่านั้น คนในชุมชนส่วนใหญ่จะเดินทางเข้าไปทำงานในเมืองมากกว่า สำหรับที่พักอาศัยในชุมชน ส่วนใหญ่เป็นลักษณะบ้านเดี่ยวปลูกติดกันไป ผู้พักอาศัยเป็นเจ้าของเอง พาณิชย์และบริการต่าง ๆ อาศัยร้านค้าย่อยในชุมชนตนเอง แต่บางอย่างต้องใช้ร่วมกับการพึ่งพิงแหล่งพาณิชย์ในชุมชนอุตสาหกรรม ชุมชนพักอาศัยริมคลองจึงเป็นชุมชนเพื่อการพักอาศัยกลุ่มคนในชุมชนส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ประกอบอาชีพนอกชุมชน กลุ่มชุมชนที่เห็นได้ชัด ได้แก่ ชุมชนริมคลองสรรพสามิต ซึ่งแต่เดิมเป็นชุมชนที่เกิดจากการพาณิชย์ทางเรือ ที่เป็นจุดเก็บภาษีปากอ่าว ทำให้เป็นกลุ่มชุมชนที่เกิดมาแต่เดิม ถึงแม้ปัจจุบันจะยกเลิกการเก็บภาษีปากอ่าวไปแล้ว กลุ่มชุมชนก็ยัง

อยู่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงลักษณะการประกอบอาชีพของชุมชนซึ่งแต่เดิมเป็นการทำงานในชุมชน เปลี่ยนไปเป็นการเข้าไปทำงานในตัวเมืองหรือในเขตกรุงเทพฯ ประชากรมีความหนาแน่นน้อย ทำให้อัตราการขยายตัวของชุมชนมีไม่มากนักแนวโน้มการขยายตัวของชุมชนจะเป็นการขยายตามแนวคลอง ยกเว้นบางจุดที่ตำแหน่งใกล้เคียงกับถนน ก็จะขยายตัวเข้าหาถนน

5.1.2.3 ชุมชนเกษตร เป็นชุมชนที่มีพื้นที่ชุมชนมากเป็นอันดับหนึ่งในพื้นที่ศึกษา ลักษณะของชุมชนเป็นชุมชนที่ประกอบอาชีพในพื้นที่ โดยอาศัยการเลี้ยงสัตว์น้ำและการจับสัตว์น้ำ เป็นหลัก เป็นกลุ่มชุมชนที่กระจายตัวแบบบ้านเดี่ยวโดด ๆ ในพื้นที่ทำกินของแต่ละครัวเรือน การติดต่อกันในแต่ละครัวเรือนจึงอาศัยการคมนาคมทางน้ำโดยสัญจรตามคลองย่อยต่าง ๆ เป็นสำคัญ ร่วมกับการเดินทางต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน อุบโศก และบริโศก ต้องพึ่งพิงจากชุมชนริมคลองที่เป็นร้านค้าย่อยหรือต้องเข้าเมืองสำหรับบริการและการพาณิชย์ในบางประเภท จัดเป็นกลุ่มชุมชนลดขนาดลงเรื่อย ๆ เนื่องจากคนในชุมชนเริ่มหันไปประกอบอาชีพอื่นมากกว่าเพราะการเกษตรในชุมชนมีความไม่แน่นอนสูง มีปัญหามากและขาดการสนับสนุนที่เพียงพอ เพื่อการพัฒนา

5.1.2.4 ชุมชนริมฝั่ง/ชุมชนปากอ่าว เป็นกลุ่มชุมชนที่เกาะกลุ่มกันอยู่ในบริเวณริมฝั่งแผ่นดินทางตอนล่างและบริเวณปากอ่าว ซ้อนทับอยู่บนพื้นที่ป่าชายเลนตอนล่างของพื้นที่ศึกษา ลักษณะชุมชนเป็นกลุ่มที่เกิดจากการประกอบอาชีพประมงและการจับสัตว์น้ำในพื้นที่น้ำตื้น จำนวนครัวเรือนยังมีไม่มากนัก เนื่องจากขาดแคลนด้านสาธารณูปโภคและการบริการต่าง ๆ การขยายตัวและความเจริญของชุมชนจึงมีอัตราที่ต่ำด้วย การคมนาคมของชุมชนอาศัยการสัญจรทางน้ำเพียงลักษณะเดียว โดยใช้การสัญจรตัดผ่านคลองย่อยต่าง ๆ และการสัญจรผ่านทางปากอ่าวเข้าสู่แม่น้ำเจ้าพระยา เนื่องจากขาดการจัดการชุมชนทำให้ชุมชนมีการขยายตัวแบบไม่มีระบบ ทำให้เกิดปัญหาการรุกล้ำพื้นที่ป่าชายเลนด้วย และในบางพื้นที่ก็เปลี่ยนสภาพเป็นชุมชนเกษตรกรรมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อยด้วย

5.1.2.5 ชุมชนดั้งเดิม ซึ่งได้แก่กลุ่มคนที่ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่อยู่แล้วแต่เดิมมีการเกาะกลุ่มกันจนเป็นชุมชนอย่างเด่นชัด เป็นลักษณะกลุ่มชุมชนย่อยที่เกาะกลุ่มกันแต่ละจุดตามแนวคลองที่สำคัญต่าง ๆ ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ ชุมชนบ้านสาขลา เนื่องจากเป็นกลุ่มชุมชนเชื้อสายมอญแต่เดิม มีลักษณะวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเฉพาะกลุ่ม เป็นการเกาะกลุ่มของชุมชนเกษตรเดิมแถบพื้นที่ตำบลนาเกลือและตำบลแหลมฟ้าผ่าตอนปลาย ชุมชนบ้านแหลมสิงห์ชุมชนประมงปากอ่าว ชุมชนบ้านคลองสวน ชุมชนเกษตรที่อยู่ทางตอนบนของพื้นที่ ซึ่ง 2 ชุมชน เป็นลักษณะชุมชนที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มกันของกลุ่มคนทางการเกษตรในพื้นที่นั้น ๆ มากกว่า ชุมชนดั้งเดิมจึงเปรียบเสมือนชุมชนอนุรักษ์ เป็นกลุ่มที่ยังคงความเป็นเอกลักษณ์และวิถีชีวิตดั้งเดิมของพื้นที่ ที่มีการดำเนินชีวิตสอดคล้องกับพื้นที่ที่ตั้งถิ่นฐานได้จนถึงปัจจุบันและเหมาะที่จะเป็นแหล่งให้ความรู้และเพื่อการศึกษาสำหรับนักท่องเที่ยวและผู้สนใจในแง่ชุมชนชายฝั่งและป่าชายเลน

5.1.2.6 ชุมชนของพื้นที่ทหาร ในเขตพื้นที่ศึกษา นอกจากสวนที่กล่าวมาแล้วยังมีพื้นที่อีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญเช่นกัน ได้แก่ เขตพื้นที่ทหาร ซึ่งตั้งอยู่บริเวณตั้งแต่คลองสรรพสามิต

จุดติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา ลงมาถึงปากอ่าวเป็นพื้นที่ของทหารเรือครอบคลุมพื้นที่ 2 ฟากของถนนสุขสวัสดิ์ตอนปลาย สิ้นสุดที่ป้อมพระจุลจอมเกล้า ในเขตของพื้นที่ทหารจัดเป็นพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ศึกษาด้วยเช่นกัน เนื่องจากในเขตทหารมีจำนวนคนอยู่มาก มีการจัดการพื้นที่ของส่วนของพื้นที่ทหารเองอย่างเป็นระบบรองรับอยู่แล้วทั้งด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การจัดสรรที่พักอาศัย การจัดการสิ่งปฏิกูล ซึ่งทั้งหมดนี้สามารถรองรับชุมชนรอบนอกของพื้นที่ทหารได้เป็นอย่างดีด้วย ทำให้ในส่วนของพื้นที่ตอนนอกที่ยังไม่เจริญหรือยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐสามารถพึ่งพิงจากทางฝ่ายทหารได้ แต่ทั้งนี้จำเป็นที่จะต้องพิจารณาร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายด้วย นอกจากนี้แล้วในปัจจุบัน นโยบายทางการทหารยังปรับเพื่อการเกื้อหนุนชุมชนมากขึ้นด้วย โดยเป็นผู้ดูแลและคอยช่วยเหลือในด้านการประสพภัยทางธรรมชาติต่าง ๆ อันได้แก่ ภาวะน้ำท่วม น้ำจืดขาดแคลน การกักภัยทางน้ำ แหล่งเก็บข้อมูลและสถิติเพื่อการวิเคราะห์และวิจัยด้วย โดยเป็นผู้ดูแลพื้นที่ปายาเลน ระดับน้ำทะเลขึ้นลง สภาพน้ำ และสภาพอากาศในพื้นที่ ดังนั้น พื้นที่ทหารจึงมีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นแหล่งดูแลและให้ข้อมูลต่าง ๆ กับชุมชนหรือพื้นที่ศึกษาได้เป็นอย่างดี หากได้รับการสนับสนุนและการวางนโยบายที่เหมาะสม

## 5.2 ศักยภาพและข้อจำกัดในพื้นที่ศึกษา

ผู้วิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เพื่ออธิบายเมืองที่ศึกษา อันได้แก่ เทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า องค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากด และองค์การบริหารส่วนตำบลแหลมฟ้าผ่า รวมไปถึงพื้นที่ใกล้เคียง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองสวน โดยใช้ปัจจัยในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม มาอธิบายจุดอ่อน (ข้อจำกัด) ศักยภาพของพื้นที่ศึกษา ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

### 5.2.1 ด้านประชากร

จำนวนประชากรและการเปลี่ยนแปลงประชากร จากตาราง 4.6 และ 4.19 พบว่าประชากรส่วนใหญ่อยู่ในอบต.ในคลองบางปลากดและเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์นับเป็นพื้นที่ที่มีการเติบโตสูงดูจากอัตราการเปลี่ยนแปลงประชากรที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับอบต.นาเกลือและอบต.แหลมฟ้าผ่าซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงน้อย

กำลังแรงงาน จากตาราง 4.9 พบว่าปริมาณวัยแรงงานแต่ละพื้นที่มีอัตราส่วนเทียบกับจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่มีค่าที่ไม่แตกต่างกันมากนัก มีศักยภาพด้านแรงงาน

ความรู้และระดับการศึกษาของประชากรและวัยแรงงาน จากข้อมูลทศร 2 ค พบว่า ถึงแม้ว่าจะมีประชากรวัยแรงงานจำนวนมากในแต่ละพื้นที่ แต่เป็นประชากรที่ส่วนใหญ่ขาดคุณภาพด้านการศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มแรงงานในพื้นที่ศึกษาเหมาะสมสำหรับอาชีพบางประเภท เช่น รับจ้าง



ตาราง 5.1 ประเมินศักยภาพพื้นที่ศึกษา

พื้นที่	ประชากร				แรงงาน		การศึกษา		พื้นที่		การเกษตร		อุตสาหกรรม		ร้านค้า/บริการ		งบประมาณ		อันดับ
	จำนวน	อันดับ	อัตราเปลี่ยนแปลง	อันดับ	จำนวน	% อันดับ	จบภาคบังคับ	อันดับ	ขนาด	อันดับ	อาชีพเกษตร	อันดับ	โรงงาน	อันดับ	จำนวน	อันดับ	รายรับ	อันดับ	เฉลี่ย
ท.พระสมุทรฯ	13,272	2	2.1	3	70.52	3	-	-	6.5	6	-	-	125	2	-	-	17,959,590	2	5.50
ท.แหลมฟ้าผ่า	12,520	3	-2.87	4	71.07	1	-	-	7	5	-	-	-	-	-	-	12,160,940	3	3.20
อบต.ในคลองฯ	34,712	1	10.86	1	70.35	4	2283	1	14.5	4	1.29	4	258	1	534	1	26,602,237	1	2
อบต.แหลมฯ	6,172	5	-67.25	6	-	-	347	2	15.08	3	24.48	3	34	3	26	4	2,837,100	6	4
อบต.บ้านฯ	5,361	6	10.84	2	70.73	2	125	4	53	2	34.47	2	19	4	50	3	6,423,500	4	3.22
อบต.นาเกลือ	8,771	4	-4.89	5	70.03	5	256	3	32.6	1	53.65	1	3	5	56	2	4,036,856	5	3.44

ที่มา จากการวิเคราะห์

ตาราง 5.2 ประเมินศักยภาพโครงสร้างพื้นฐานบริการในพื้นที่ศึกษา

เปรียบเทียบ	ท.พระสมุทรเจดีย์	ท.แหลมฟ้าผ่า	อบต.ในคลอง	อบต.แหลมฟ้าผ่า	อบต.บ้านคลองสวน	อบต.นาเกลือ
<b>โครงสร้าง พื้นฐาน</b>						
ไฟฟ้า	5	5	5	3	5	3
ประปา	5	5	5	3	3	3
โทรศัพท์	5	3	3	3	3	5
ถนนสายหลัก	5	5	5	3	3	3
การกำจัดขยะ	5	5	3	3	3	3
รถดับเพลิง	5	1	1	1	1	1
<b>บริการสังคม</b>						
โรงเรียนประถม	5	3	5	3	3	3
โรงเรียนสูงกว่าประถม	3	1	1	3	1	3
วัด	3	3	5	3	5	5
อนามัย/ร.พ.	5	3	3	3	3	3
สถานีตำรวจ	1	5	1	1	1	5
ตลาดสด	5	1	1	1	1	1
ไปรษณีย์	5	1	1	1	1	1
ท่าเทียบเรือ	5	5	1	1	1	1
คะแนนเฉลี่ย	4.5	3.29	2.86	2.29	2.43	2.86

ที่มา จากตาราง 4.12 4.13 และข้อมูล กชช2ค

ค่าคะแนน 1 = ไม่มี

3 = ไม่ทั่วถึง

5 = มี

การย้ายถิ่นของประชากร จากตาราง 4.25 พบว่า พื้นที่ตำบลในคลองบางปลากดมีการย้ายถิ่นสูงสุด กล่าวคือ มีถึง ร้อยละ 60 ขณะที่ประชากรวัยแรงงานมีร้อยละ 70 กลุ่มคนที่อยู่ในพื้นที่ไม่ได้ประกอบอาชีพในพื้นที่ ตรงกันข้ามกับตำบลนาเกลือที่มีการเปลี่ยนแปลงประชากรน้อยมาก

### 5.2.2 ด้านกายภาพ

ขนาดของพื้นที่และสภาพดิน จากตาราง 4.6 และ 4.19 พื้นที่ที่โดดเด่น คือ อบต.ในคลองบางปลากดและเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า มีขนาดพื้นที่น้อย มีการกระจุกตัวอยู่ใน 2 พื้นที่นี้มาก อบต.นาเกลือและอบต.แหลมฟ้าผ่า อบต.บ้านคลองสวน มีประชากรน้อย แต่มีพื้นที่มากเกินครึ่งของพื้นที่ทั้งหมด และเป็นเจ้าของที่ดินของตนเองไม่ถึงครึ่ง ส่วนอีกประมาณร้อยละ 20 เป็นพื้นที่เช่า แสดงว่ายังมีพื้นที่ที่เหลืออีกจำนวนมากขาดการใช้ประโยชน์ จัดเป็นพื้นที่ว่างใช้ประโยชน์จากพื้นที่ไม่เต็มที่ โดยเฉพาะพื้นที่เกษตร อบต.นาเกลือ อบต.บ้านคลองสวน อบต.แหลมฟ้าผ่า มีที่ดินเป็นของตนเองเพียงร้อยละ 30 ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อไป

### 5.2.3 ด้านเศรษฐกิจ

พื้นที่เกษตรกรรมจากตาราง 4.22 มีบทบาทมากใน 3 ตำบล ได้แก่ อบต.นาเกลือ อบต.บ้านคลองสวน อบต.แหลมฟ้าผ่า แสดงให้เห็นถึงกลุ่มชุมชนเกษตรกรรมในพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อย ปัจจุบันมีพื้นที่เกษตรกรรมครึ่งหนึ่งของพื้นที่ ที่เหลือเป็นว่าง จึงสามารถขยายการเติบโตของย่านที่พักอาศัยและการเกษตรได้อีกมาก

โรงงานอุตสาหกรรม จากตาราง 4.14 พบว่า มีมากในเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่าและเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์มีความโดดเด่นเรื่องจำนวนโรงงาน จัดเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมในพื้นที่ศึกษา สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่มีอยู่มากในพื้นที่ทั้งสอง

การค้าและการบริการ จากตาราง 4.14 ส่วนใหญ่จะมีมากในเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่าและเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ มีมากถึง 20 เท่าเมื่อเทียบกับอบต.แหลมฟ้าผ่า แสดงถึงการไม่กระจายตัวให้เหมาะสมตามที่ตั้งของชุมชน

### 5.2.4 ด้านสังคม

จากตาราง 4.12 4.13 และจากข้อมูลกชข2ค พบว่า ความเจริญส่วนใหญ่มีเฉพาะบริเวณเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์และเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า เนื่องจากรองรับความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม ขณะที่ละเลยในพื้นที่เกษตรที่ขาดแคลนสาธารณูปโภคสาธารณูปการ แม้จะมีแต่ก็ไม่ทั่วถึงไม่พอสับสนุนความเจริญในพื้นที่

### 5.2.5 การบริหาร

จากแผนพัฒนาตำบลของแต่ละหน่วยงาน พบว่า งบประมาณของแต่ละหน่วยงานได้รับจะแปรไปตามการขยายตัวของพื้นที่ มีงบประมาณสนับสนุนมากในพื้นที่ที่เป็นอุตสาหกรรมและงบประมาณจะน้อยในพื้นที่เกษตรกรรม ขณะนี้พื้นที่ภาคเกษตรมีขนาดพื้นที่ใหญ่กว่า

ในพื้นที่อำเภอพระสมุทรเจดีย์ นอกจากจะมีความได้เปรียบในจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนมากในการจัดความเจริญให้ทั่วถึงหลาย ๆ ด้านแล้ว แต่เมื่อมีข้อดีก็ย่อมจะมีข้อเสียของพื้นที่ด้วยเช่นกัน ซึ่งสามารถสรุปศักยภาพและข้อจำกัดที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

#### เทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์

##### ศักยภาพ

1. ติดกับอำเภอพระประแดงและใกล้กับกรุงเทพมหานครที่สุด
2. มีท่าข้ามและแพขนานยนต์ไปยังอำเภอเมืองสมุทรปราการ
3. มีโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นแหล่งงานจำนวนมากที่สุด
4. มีการคมนาคมสะดวกทั้ง 2 ทาง เพราะพื้นที่ติดถนนสุขสวัสดิ์และแม่น้ำเจ้าพระยา
5. มีอุตสาหกรรมประเภทสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มมากกว่าอุตสาหกรรมประเภทอื่น
6. มีประชากรวัยแรงงานค่อนข้างสูง
7. มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการพร้อม
8. มีสถานที่ท่องเที่ยวคือ พระสมุทรเจดีย์

##### ข้อจำกัด

1. สภาพดินเป็นดินเลนไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก และการเกษตรกรรม
2. มีน้ำท่วมถึงตลอดปีทำให้การระบายน้ำไม่ดี
3. อุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับการเกษตรยังมีน้อย
4. ประชากรขาดความรู้และทักษะในการทำงาน
5. มีสถานศึกษาและสถานบริการทางสังคมน้อย ไม่เพียงพอต่อความต้องการ

#### เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า

##### ศักยภาพ

1. มีประชากรวัยแรงงานสูงที่สุดในพื้นที่ศึกษา
2. มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุดในพื้นที่ศึกษา
3. มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการเข้าถึงในแหล่งชุมชน
4. มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ประมงซึ่งทำรายได้ให้ค่อนข้างสูงมากกว่าการเกษตรอื่น
5. มีอาชีพส่วนใหญ่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม

##### ข้อจำกัด

1. พื้นที่เป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง ขึ้น-ลง ตลอดเวลา
2. สภาพดินเลน ไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก มีการทรุดตัวของดินเนื่องจากน้ำกัดเซาะ
3. ประชากรมีการศึกษาอยู่ในขั้นต่ำ
4. การบริการทางสังคม สาธารณูปโภคไม่ครอบคลุมทั้งพื้นที่

### องค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากด

#### ศักยภาพ

1. มีอัตราการเพิ่มประชากรมากที่สุดในพื้นที่ศึกษา
2. มีประชากรประกอบหลากหลายกว่าพื้นที่อื่น มีอาชีพทำสวน รับจ้างต่าง ๆ
3. มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเค็ม น้ำกร่อย ทำนากุ้ง นาปู
4. มีธุรกิจร้านอาหารทะเล อยู่ในบริเวณนากุ้ง นาปู
5. มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก แบบในครัวเรือน ประเภทสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม
6. มีป่าชายเลน มีต้นจากจำนวนมาก

#### ข้อจำกัด

1. สภาพดินเป็นดินเลว ไม่สามารถเพาะปลูกได้
2. ไม่สามารถทำนา ทำไร้ได้ เพราะน้ำท่วมถึงตลอดปี การระบายน้ำไม่ดี
3. สถานศึกษาและการบริการทางสังคมยังไม่ทั่วถึง
4. ประชากรยังมีการศึกษาค่อนข้างต่ำ
5. ถนน ไฟฟ้า ประปา ยังไม่ครอบคลุมทุกหมู่บ้าน
6. ดินทรุดตัวทำให้สิ่งปลูกสร้างทรุดตัว ต้องเสี่ยงงบประมาณในการซ่อมแซมบ่อยครั้ง

### องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมฟ้าผ่า

#### ศักยภาพ

1. มีพื้นที่ติดทะเล
2. มีทรัพยากรป่าชายเลน
3. มีสภาพธรรมชาติที่สวยงาม
4. มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ มีการทำประมงมากที่สุดในพื้นที่ศึกษา
5. ประชากรประกอบอาชีพทำประมงมากที่สุดในพื้นที่ศึกษา
6. มีคู คลอง จำนวนมาก ทำให้การคมนาคมโดยเรือสะดวกสุดเหมาะแก่การสนับสนุนในเรื่อง

การท่องเที่ยวชมสภาพธรรมชาติ

#### ข้อจำกัด

1. เพาะปลูกไม่ได้ เพราะสภาพดินเค็มและมีน้ำท่วมถึง น้ำทะเลหนุน
2. ถนน ไฟฟ้า ประปายังไม่ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน
3. ประชากรมุ่งหวังแต่การประกอบอาชีพประมงไม่มีการประกอบอาชีพเสริมเพื่อเพิ่ม รายได้ให้แก่ครอบครัว ทำให้รายได้เฉลี่ยต่อปีค่อนข้างต่ำ

### องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคลองสวน

#### ศักยภาพ

1. มีคลองจำนวนมาก
2. อยู่ติดกับกรุงเทพฯ ทั้ง 2 ด้าน
3. มีพื้นที่เกษตรมากกว่าพื้นที่อื่น
4. มีสภาพดินที่สามารถเพาะปลูกได้บ้าง
5. คมนาคมได้ทั้งทางน้ำและทางบก
6. มีไฟฟ้าใช้ทุกครัวเรือน

#### ข้อจำกัด

1. มีน้ำทะเลท่วมถึง ท่วมเป็นเวลานาน
2. การประกอบอาชีพทางเกษตรได้รายได้น้อย
3. ประชากรมีการศึกษาต่ำ
4. บริการทางสังคมยังไม่ทั่วถึงทั้งพื้นที่
5. ถนนยังไม่ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน

### องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ

#### ศักยภาพ

1. พื้นที่ติดทะเล รายได้ส่วนใหญ่มาจากการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
2. มีชุมชนดั้งเดิม บ้านสาขลา เป็นแหล่งท่องเที่ยว
3. มีตลาดของทะเลสด
4. สามารถคมนาคมทั่วถึงทั้งทางบกและทางน้ำ
5. มีไฟฟ้าใช้ทุกหลังคาเรือน
6. มีชุมชนที่เป็นเอกลักษณ์

#### ข้อจำกัด

1. ขาดแคลนน้ำจืด น้ำกิน น้ำใช้
2. ขาดบริการทางสังคม
3. น้ำทะเลท่วมถึง อยู่ในสภาพน้ำขึ้น-น้ำลงตลอดเวลา
4. ประชากรมีการศึกษาต่ำ
5. การจัดเก็บขยะทำได้ลำบาก

การศึกษาพบว่าพื้นที่ศึกษานั้นมีการขยายตัวในอัตราที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่สูงนัก ประกอบกับมีความซับซ้อนด้านการใช้ที่ดิน โดยมีการขยายตัวต่างกัน บางพื้นที่มีความแตกต่างระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทโดยชัดเจน อธิบายได้โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐาน ที่อธิบายถึงความสัมพันธ์

### ศักยภาพ

1. มีคลองจำนวนมาก
2. อยู่ติดกับกรุงเทพฯ ทั้ง 2 ด้าน
3. มีพื้นที่เกษตรมากกว่าพื้นที่อื่น
4. มีสภาพดินที่สามารถเพาะปลูกได้บ้าง
5. คมนาคมได้ทั้งทางน้ำและทางบก
6. มีไฟฟ้าใช้ทุกครัวเรือน

### ข้อจำกัด

1. มีน้ำทะเลท่วมถึง ท่วมเป็นเวลานาน
2. การประกอบอาชีพทางเกษตรได้รายได้น้อย
3. ประชากรมีการศึกษาต่ำ
4. บริการทางสังคมยังไม่ทั่วถึงทั้งพื้นที่
5. ถนนยังไม่ทั่วถึงทุกหมู่บ้าน

### องค์การบริหารส่วนตำบลนาเกลือ

#### ศักยภาพ

1. พื้นที่ติดทะเล รายได้ส่วนใหญ่มาจากการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
2. มีชุมชนดั้งเดิม บ้านสาขลา เป็นแหล่งท่องเที่ยว
3. มีตลาดของทะเลสด
4. สามารถคมนาคมทั่วถึงทั้งทางบกและทางน้ำ
5. มีไฟฟ้าใช้ทุกหลังคาเรือน
6. มีชุมชนที่เป็นเอกลักษณ์

#### ข้อจำกัด

1. ขาดแคลนน้ำจืด น้ำกิน น้ำใช้
2. ขาดบริการทางสังคม
3. น้ำทะเลท่วมถึง อยู่ในสภาพน้ำขึ้น-น้ำลงตลอดเวลา
4. ประชากรมีการศึกษาต่ำ
5. การจัดเก็บขยะทำได้ลำบาก

การศึกษาพบว่าพื้นที่ศึกษานั้นมีการขยายตัวในอัตราที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่สูงนัก ประกอบกับความซับซ้อนด้านการใช้ที่ดิน โดยมีการขยายตัวต่างกัน บางพื้นที่มีความแตกต่างระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทโดยชัดเจน อธิบายได้โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐาน ที่อธิบายถึงความสัมพันธ์

ระหว่างการจัดถิ่นฐานของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและวัฒนธรรม กล่าวคือ พื้นที่ศึกษา ทั้งเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า องค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากด องค์การบริหารส่วนตำบลแหลมฟ้าผ่า ในเขตพื้นที่อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ มีสภาพทั่วไปเป็นที่ราบลุ่มเต็มไปด้วยลำคลอง ทางทิศตะวันออกติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา ทางทิศใต้ใกล้กับทะเล การตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมจึงเกาะกลุ่มไปตามแม่น้ำ ริมคลองต่าง ๆ เพื่อสะดวกในการสัญจรเดินทาง ซึ่งการคมนาคมหลักดั้งเดิมนั้นอาศัยเรือเป็นพาหนะ คนในท้องถิ่นประกอบอาชีพประมง เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เอาไปจากมาทำมูลหลังคา พื้นที่เป็นสภาพป่าชายเลนที่อุดมไปด้วยสัตว์น้ำ ได้แก่ ปู หอย กุ้ง รายได้ส่วนใหญ่มาจากการเกษตรกรรม แต่เมื่อแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ จนถึงระดับตำบล เข้ามามีบทบาทต่อพื้นที่ ด้วยแผนพัฒนาต่าง ๆ นั้นเน้นการกระจายอำนาจการปกครองดูแลให้แก่ท้องถิ่น นำความเจริญไปสู่ภูมิภาค เน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจอันเป็นการขยายตัวมาจากกรุงเทพมหานครไปตามถนนสายสุขสวัสดิ์ซึ่งเป็นสายสำคัญที่เข้าสู่พื้นที่ศึกษา และพื้นที่อื่น ๆ โดยรอบ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ศึกษาไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน การเพิ่มขึ้นของประชากร การใช้ประโยชน์ที่ดิน การดำเนินชีวิต วิถีชนบทได้เปลี่ยนแปลงไป มีอุตสาหกรรมเข้ามาแทนที่เกษตรกรรม ประชากรอันไปประกอบอาชีพในโรงงานอุตสาหกรรม พื้นที่ทำการเกษตรลดจำนวนลง กลายเป็นพื้นที่พักอาศัย โรงงานอุตสาหกรรม และร้านค้าพาณิชย์ต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ขั้นตอนนี้อธิบายได้ด้วยทฤษฎีลำดับขั้นของการพัฒนาเมือง ซึ่งช่วงระยะนี้พื้นที่ศึกษาอยู่ในขั้นตอนของการ Take-off กล่าวคือ เมืองมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาเข้าสู่อุตสาหกรรม แต่ยังไม่ทิ้งรูปแบบประเพณีดั้งเดิม ตามทฤษฎี Inverse Concentric Zone เพราะเมืองพระสมุทรเจดีย์ เมืองที่รองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมจากอำเภอพระประแดง ซึ่งเป็นเมืองอุตสาหกรรมและมีการขยายตัวออกสู่พื้นที่ข้างเคียงคือพื้นที่เมืองพระสมุทรเจดีย์ ในเขตพื้นที่ศึกษา ตามแนวถนนสุขสวัสดิ์ ซึ่งเป็นเส้นทางคมนาคมสายหลักของพื้นที่ศึกษาดังกล่าว แต่อีกนัยหนึ่งในพื้นที่ศึกษายังคงมีสภาพการดำรงชีวิตแบบชนบทอยู่ด้วย ยังมีบางหมู่บ้านต้องคมนาคมโดยใช้เรือ มีการประกอบอาชีพการเกษตร เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเค็ม / น้ำกร่อย ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณี

### 5.3 สภาพปัญหาในพื้นที่ศึกษา

#### 5.3.1 ทางกายภาพ

##### 5.3.1.1 ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1) ในลักษณะการใช้พื้นที่ใช้สอย พื้นที่โรงงานและชุมชนยังมีความปะปนกันอยู่ โดยขาดการควบคุมพื้นที่อย่างชัดเจน ซึ่งอาจมีผลกระทบทางด้านมลภาวะและคุณภาพชีวิตตามมา

2) เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นดินปากอ่าว และมีคูคลองตัดผ่าน ทำให้เกิดการหดหายของแผ่นดิน รวมถึงปัญหาสภาพดินที่อ่อนตัว ทรุดตัวมาก ทำการก่อสร้างได้ลำบาก และรวมทั้งคุณภาพของดิน ที่ดินส่วนใหญ่ในพื้นที่มีคุณภาพเลวไม่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูก



3) ความหนาแน่นของพื้นที่ไม่กระจายอย่างสม่ำเสมอทั้งอำเภอ แต่จะอัดแน่นกระจุกตัวอยู่เฉพาะบริเวณอุตสาหกรรมเท่านั้น ทำให้การใช้ประโยชน์จากพื้นที่โดยรวมเป็นไปอย่างไม่เต็มที่

#### 5.3.1.2 ปัญหาด้านการคมนาคม

1) ขาดการสนับสนุนด้านการคมนาคมทางน้ำทั้งที่พื้นที่ในส่วนล่างของคลองสรรพสามิต และบริเวณโดยทั่วไป ใช้การสัญจรทางน้ำควบคู่กับทางบก

2) ระบบขนส่งมวลชน ขาดการเชื่อมต่ออย่างสมบูรณ์ คนในพื้นที่ต้องใช้ขั้นตอนมากในการสัญจร โดยเริ่มจากนั่งเรือจากบ้าน มาต่อรถ 2 แถว (วิ่งเฉพาะสาขา) ถ้าเป็นสายอื่นต้องต่อรถมอเตอร์ไซค์ มาขึ้นที่เส้นสุขสวัสดิ์ จึงมาต่อรถประจำทางที่ท่ารถพระสมุทรเจดีย์ต่อไปสำหรับเข้าเมือง

3) การจราจรในถนนสุขสวัสดิ์ ปัจจุบันมีการติดขัดมากเพราะเป็นเส้นที่รองรับรถจำนวนมากและโดยสายส่วนใหญ่จะเป็นรถบรรทุก ซึ่งปัญหาในปัจจุบันเนื่องมาจาก ประการแรกเป็นถนนไป-กลับ 4 Lanes ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับเส้นอุตสาหกรรมเพราะเนื่องจากรถบรรทุกและรถเมล์จะกินพื้นที่ไป 1 Lane และจะเหลือเพียง Lane เดียวที่รองรับรถยนต์ทั่วไป ประการที่สอง เกิดจากการก่อสร้างวางท่อโครงการเดินท่อน้ำบำบัดน้ำเสีย ผังตะวันตกทำให้เสียช่องทางบางช่วง และบางช่วงมีการเปิดหน้าดินทิ้งไว้ ประการที่สาม ถนนบางช่วงมีการชำรุดเสียหายจากการรองรับน้ำหนักบรรทุกที่มากเกินไปและเกิดจากสภาพถนนยุบตัวในบางช่วง บางช่วงมีน้ำขัง เกิดอุปสรรคในการสัญจร

#### 5.3.1.3 ปัญหาด้านคุณภาพชีวิต

1) ปัญหาด้านการประกอบอาชีพ เช่น ปัญหาด้านการเพาะปลูกที่ไม่ค่อยได้ผล การเลี้ยงสัตว์น้ำที่มีผลกระทบจากน้ำขึ้น-น้ำลง ผลผลิตตกต่ำ ช่วยได้น้อย

2) ปัญหาด้านการบริการ เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่โดยเฉพาะทางตำบลแหลมฟ้าผ่าและนาเกลือมีลักษณะที่พักอาศัยแบบบ้านเดี่ยวกระจายอยู่ตามริมคลองซึ่งมีความยากลำบากในการติดต่อสื่อสาร โดยปัจจุบันจะเป็นลักษณะการฝากเอกสาร ไปรษณีย์ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า หรือข่าวสารต่าง ๆ ไว้ตามจุดสำคัญ ๆ เช่น บ้านผู้ใหญ่บ้าน แล้วให้ติดต่อกันเอง และในทางกลับกัน การส่งเอกสาร ชำระหนี้ หรือพัสดุ ก็ผ่านทางจุดเดียวกัน แล้วรวบรวมเข้าเมืองไปเดินเรื่อง โดยเสียอัตราค่าธุรกิจจัดการประมาณขึ้นละ 20 บาท ด้านการบริการอื่น ๆ เช่น การส่งแก๊ส จะมีกระจายไม่ทั่วถึงในพื้นที่ ทั้งขนส่งทางรถและขนส่งโดยใช้เรือ

3) ปัญหาด้านการส่งเสริมแหล่งข้อมูลส่วนกลางหรือขาดศูนย์รวมชุมชนสำหรับเป็นจุดนัดของคนในชุมชนเพื่อการกระจายข่าว เป็นแหล่งกิจกรรมของชุมชน เช่น ลานกีฬา แหล่งค้าขายผลผลิตทางการเกษตร

4) ปัญหาจากการย้ายถิ่นของประชากร

ตาราง เปรียบเทียบปัญหาของพื้นที่จากการย้ายถิ่นของประชากร

พื้นที่	การย้ายถิ่นออกนอกตำบล	อันดับ
เทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์	-	-
เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า	-	-
อบต.ในคลองบางปลากด	62.67	1
อบต.แหลมฟ้าผ่า	15.76	3
อบต.บ้านคลองสวน	33.20	2
อบต.นาเกลือ	11.66	4

ที่มา วิเคราะห์จากตาราง 4.25

เมื่อพิจารณาการย้ายถิ่นออกนอกตำบลของประชากรในพื้นที่ พบว่า อบต.ในคลองบางปลากด มีการย้ายถิ่นไปยังที่อื่น ๆ นอกตำบลมากที่สุด เนื่องจากสภาพปัญหาของพื้นที่ที่ไม่สามารถดึงดูดประชากร ส่วนที่มีปัญหารองลงมา ได้แก่ อบต.บ้านคลองสวน อบต.แหลมฟ้าผ่า และอบต.นาเกลือ มีปัญหาด้านการอพยพของประชาน้อยที่สุด

#### 5) ปัญหาการศึกษาของประชากร

จากตารางประเมินศักยภาพของพื้นที่ศึกษา เมื่อพิจารณาระดับคุณภาพของประชากรด้านการศึกษา พบว่า อบต.บ้านคลองสวนมีปัญหาในด้านคุณภาพของประชากรมากที่สุด กล่าวคือ มีประชากรที่ได้รับการศึกษาสูงกว่าภาคบังคับน้อย ทำให้การพัฒนาคุณภาพประชากรต้องใช้เวลาและต้องเสริมทักษะมากถึงจะพัฒนาได้ รองลงมา ได้แก่ อบต.นาเกลือ อบต.แหลมฟ้าผ่า และอบต.ในคลองบางปลากด เป็นพื้นที่ที่ได้รับการศึกษาสูงกว่าภาคบังคับมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ

#### 5.3.1.4 ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติ

1) ปัญหาการลดลงของปริมาณพื้นที่ป่าชายเลนรอบ ๆ เขตพื้นที่ตำบลแหลมฟ้าผ่าและตำบลนาเกลือ เนื่องมาจากพื้นที่ดังกล่าวได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหมดแล้ว ทำให้ทางรัฐไม่สามารถเข้าไปควบคุมจัดสรรพื้นที่ได้เต็มที่ รวมถึงการหาข้อมูลต่าง ๆ ก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก

2) ปัญหาด้านคุณภาพดินที่ลักษณะเป็นดินเหนียว ระบายน้ำได้เร็ว ในขณะที่อุ้มน้ำได้ดี ทำให้การเพาะปลูกไม่ได้ผล แต่จะพอสามารถปลูกได้ถ้ามีการกั้นน้ำทะเลเอ่อล้นเข้ามาในพื้นที่เพาะปลูก นอกจากนั้นยังมีปัญหาด้านการทรุดตัวของดินเนื่องมาจากการขุดเจาะน้ำบาดาลด้วย

3) ปัญหาคุณภาพน้ำ น้ำในพื้นที่เนื่องจากได้รับผลกระทบจากน้ำทะเล ทำให้ลักษณะน้ำโดยส่วนใหญ่เป็นน้ำกร่อย ไม่เหมาะต่อการอุปโภค บริโภค มีปริมาณความต้องการน้ำจัดสูง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ติดกับทะเล ได้แก่ ตอนล่างของตำบลนาเกลือและตำบลแหลมฟ้าผ่า

4) ปัญหาน้ำเสีย อันเกิดจากกลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมตอนบนของพื้นที่และฝนอันเกิดจากกระบวนการผลิตในโรงงานและการเปิดหน้าดินทั้งแนวไหล่ทางและในเขตที่ดินต่าง ๆ

#### 5.3.1.5 ปัญหาทางด้านวัฒนธรรม ประเพณีและการท่องเที่ยว

1) ขาดการส่งเสริมด้านวัฒนธรรมชุมชนที่เด่นชัด เช่น การขาดการวางระบบชุมชนริมคลอง ชุมชนชาวประมงบ้านสาขลา การส่งเสริมด้านผลิตภัณฑ์ในชุมชน

2) ขาดศูนย์ข้อมูล รายละเอียดของพื้นที่และข้อมูลด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่

3) ปัญหาด้านการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต อันเนื่องมาจากความเจริญและขาดการสนับสนุนทางวัฒนธรรม เช่น การเปลี่ยนลักษณะชุมชนริมคลอง เป็นการตั้งถิ่นฐานโดยยึดถนนเป็นหลัก การลดบทบาทและลักษณะชุมชนมอญ ชุมชนประมงพื้นฐานลงในคนรุ่นใหม่

4) ปัญหาด้านการท่องเที่ยว ในพื้นที่ศึกษามีสถานที่ท่องเที่ยวหลายแห่ง โดยเฉพาะในพื้นที่เทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ มีปูชนียสถานองค์พระสมุทรเจดีย์ประจำเมืองปากน้ำสมุทรปราการ อนุสรณ์สถานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช และแหล่งดูนก ซึ่งมีเส้นทางคมนาคมสายหลักและมีรถขนส่งมวลชนเข้าถึงสถานที่ท่องเที่ยว อีกทั้งเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ยังสามารถเดินทางโดยเรือข้ามฟากมาจากฝั่งอำเภอเมืองสมุทรปราการได้สะดวก แต่ อนุสรณ์สถานที่มีหมู่บ้านสาขลาและอนุสรณ์สถานแหลมฟ้าผ่าที่มีอุทยานหยอเป็นที่ดึงดูดแต่การคมนาคมไม่สะดวก จะมีปัญหาในด้านการพัฒนาและส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยว เนื่องจากการคมนาคมไม่เพียงพอ มีเพียงรถสองแถวสายเดียวเท่านั้นที่วิ่งจากท่ารถพระสมุทรเจดีย์ รวมถึงขาดการประชาสัมพันธ์อย่างจริงจังในความน่าสนใจของแหล่งท่องเที่ยวดังกล่าว

#### 5.3.2 ปัญหาทางการบริหาร

การดำเนินงานด้านพัฒนาท้องถิ่นของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาลตำบลและอบต. ซึ่งล้วนแต่เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ได้เพียงไม่กี่ปีเท่านั้น ยังคงอยู่ในช่วงของการปรับปรุงแก้ไขปัญหาในด้านความพร้อมของการดำเนินงานให้มีศักยภาพเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหาในการบริหารงานในหน่วยงานทั้งเทศบาลตำบลและอบต. พอสรุปได้ดังนี้

##### 5.3.2.1 ด้านทรัพยากรบุคคล

บุคลากรในหน่วยงานเทศบาลตำบลและอบต. ยังขาดความรู้ ความเข้าใจและทักษะในการปฏิบัติงาน แม้จะมีการฝึกอบรมให้กับบุคลากรแต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ไม่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากขาดแรงจูงใจในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสวัสดิการในหน่วยงาน การเลื่อนขั้น ขึ้นเงินเดือน เพราะการพิจารณาความดีความชอบต่าง ๆ ขาดความเป็นอิสระ

ต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทั้งของเทศบาลตำบลและ อบต.ในพื้นที่ศึกษา พบว่าส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ที่มีความเข้าใจผิด ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตน มองเห็นเพียงประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวม ขาดจิตสำนึกในการรับผิดชอบ ต่อท้องถิ่นของตนเองซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

#### 5.3.2.2 ความเป็นอิสระขององค์กร

ถึงแม้ว่าเทศบาลตำบลและอบต. จะเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับอำนาจหน้าที่จากการกระจายอำนาจของส่วนกลาง ผ่านมาทางส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแล บริหารกิจการอันเป็นความรับผิดชอบในพื้นที่ของตนเอง ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหา พัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า แต่ในทางปฏิบัตินั้น ทั้งเทศบาลตำบลและอบต.ยังขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เนื่องจากต้องอยู่ในการกำกับดูแลและต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานส่วนกลาง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ตามลำดับ และต้องบริหารงานให้สอดคล้องกับหน่วยงานอื่น ซึ่งบางครั้งไม่ได้เป็นไปตามทิศทางความต้องการของท้องถิ่น

#### 5.3.2.3 ขาดการสนับสนุนและความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมักประสบกับปัญหาการขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ ขาดความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านงบประมาณ ซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างไม่ทั่วถึง หรือน้อยกว่าความต้องการที่จะนำไปใช้ประโยชน์โดยแท้จริง ยังขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจเป็นเพราะประสบกับปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอเช่นกันหรือเกิดจากความไม่ใส่ใจ ละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### 5.3.2.4 ขาดการจัดทำแผนพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่ยังขาดแผนพัฒนาในระยะยาว ทำให้โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ มักมุ่งไปที่การใช้งบประมาณให้หมดในแต่ละปีงบประมาณ ออกมาในรูปของการก่อสร้าง ซ่อมแซม ปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ อันเป็นการมุ่งแก้ไขเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน/สาธารณูปโภค เพียงด้านเดียวไม่ได้พิจารณาภาพในอนาคต ขาดการศึกษาวิจัยข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นในการวางแผน จึงทำให้การพัฒนาไม่ตรงตามศักยภาพและปัญหาของแต่ละพื้นที่โดยแท้จริง ข้อมูลและความต้องการอาจเป็นการเลียนแบบกันมา มุ่งพัฒนาตามกระแสนิยมโดยไม่หันมาพิจารณาถึงข้อจำกัดในพื้นที่ของตน อันเป็นผลกระทบมาจากแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ ทำให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง หรือพัฒนาไปในทางที่ผิดไปจากสภาพความเป็นจริงที่ควรเป็นไปได้ของท้องถิ่น

การบริหารงานของหน่วยงานเทศบาลตำบลและอบต.ยังคงขาดการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการทำงานของเทศบาลและอบต.เพื่อให้ประชาชนเข้าใจ เห็นประโยชน์ของการดำเนินงานของหน่วยงาน แล้วเกิดจิตสำนึกในการประสานความร่วมมือในลักษณะไตรภาคี คือระหว่างหน่วยงานเทศบาลตำบลและอบต. กับประชาชนในท้องถิ่นที่รับผิดชอบและหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการให้ความรู้แก่ประชาชนอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชุมชนหรือท้องถิ่นเอง ได้แก่ การเสริมสร้างรายได้ การพัฒนาอาชีพ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่พื้นที่อื่นในการพัฒนาอันเกิดจากความร่วมมือสามฝ่ายจนประสบความสำเร็จ ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีแรงจูงใจในการร่วมมือพัฒนากับหน่วยงานของรัฐมากขึ้น

### สรุป

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงานทั้งสองมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นครอบคลุมทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านกายภาพ โครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม แต่ในทางปฏิบัติจริงนั้น ส่วนใหญ่มักมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพราะพื้นที่ศึกษาเป็นเมืองที่เพิ่งเริ่มก่อตัว มีการผสมผสานกันระหว่างชุมชนเมืองแบบใหม่ ซึ่งเป็นชุมชนเมืองแบบใหม่ ซึ่งเป็นชุมชนอุตสาหกรรมและชุมชนแบบชนบทดั้งเดิม ได้แก่ ชุมชนเกษตร ชุมชนริมคลอง ชุมชนริมฝั่ง/ปากอ่าว เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งในแต่ละชุมชนต่างต้องการสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่พร้อมสำหรับการพัฒนาต่อไป จึงทำให้การพัฒนาด้านอื่น ๆ ต้องลงไปอย่างเช่น การส่งเสริมทางด้านความรู้ การศึกษาของประชากร การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพทางการเกษตร การส่งเสริมวัฒนธรรมดั้งเดิม ชุมชนอนุรักษ์ เพื่อเป็นการพัฒนาสำหรับการท่องเที่ยว เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้เป็นเพราะขาดการวางแผนพัฒนาอย่างต่อเนื่องจริงจัง ประกอบกับการขาดการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอและขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยให้การทำงานสามารถครอบคลุมทุกด้านเพราะบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในสภาพพื้นที่และบทบาทด้านการพัฒนาที่ถูกต้อง ยังขาดจิตสำนึกในการทำงานเพื่อส่วนรวม

ในการพัฒนาเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในสภาพพื้นที่ว่ามีศักยภาพ ข้อจำกัด และปัญหาของพื้นที่อย่างไรบ้าง เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

เทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพตรงที่ใกล้กรุงเทพฯ ที่สุด สามารถติดต่อกับกรุงเทพฯ ได้สะดวกและรวดเร็วกว่าพื้นที่อื่น มีการกระจุกตัวของความเจริญทั้งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มีการคมนาคมสะดวกเพราะมีถนนสุขสวัสดิ์เป็นถนนสายหลักตัดจากพื้นที่ไปกรุงเทพฯ และมีท่าเรือข้ามฟากไปฝั่งอำเภอเมืองสมุทรปราการ เป็นแหล่งอุตสาหกรรม จึงส่งผลให้มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น จึงมีปัญหาความแออัดในการใช้พื้นที่ ปัญหาทางด้านมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

ทั้งน้ำเสีย ควัณพิษ สารพิษปนเปื้อนในอากาศ และปัญหาสภาพดินที่ขาดคุณภาพ เนื่องจากเป็นพื้นที่น้ำท่วมถึง การระบายน้ำไม่ดี ดินทรุดตัว การวางแผนพัฒนาต้องมีความรอบคอบ มิฉะนั้นจะส่งผลกระทบต่อระบบต่าง ๆ ของเมือง

เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า ถือเป็นพื้นที่ต่อเนื่องความเจริญกับเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ กล่าวคือ มีประชากรวัยแรงงานสูงสุดในพื้นที่ศึกษาเพราะมีโรงงานอุตสาหกรรมมากที่สุดด้วยเช่นกัน แต่ว่าการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการประมงเป็นอาชีพที่ทำรายได้สูงให้แก่ประชากรในภาคเกษตร ถ้าหากมีการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องจากการเกษตรประเภทนี้ จะส่งเสริมให้เกิดรายได้กับประชาชนเพิ่มมากขึ้น เพราะมีความได้เปรียบทางด้านขนส่งทั้งทางบก(ถนนสุขสวัสดิ์) และทางน้ำ(แม่น้ำเจ้าพระยาและอ่าวไทย) แต่พื้นที่มีปัญหาทางด้านสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง สภาพดินไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก การทรุดตัวของดิน การพัฒนาพื้นที่จึงต้องใช้งบประมาณมาก

อบต.ในคลองบางปลากด เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของชุมชนมากที่สุด มีทั้งชุมชนอุตสาหกรรม ชุมชนริมคลอง ชุมชนเกษตร อีกทั้งมีการเพิ่มของประชากรมากที่สุด ถือเป็นจุดเปลี่ยนผ่านของความเป็นเมืองกับชนบท แต่พื้นที่มีปัญหาเรื่องน้ำเค็มรุกล้ำพื้นที่เกษตร เพราะเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลท่วมถึง ดินอุ้มน้ำ การระบายน้ำได้ยาก ในการพัฒนาควรต้องคำนึงถึงลักษณะความหลากหลายในพื้นที่

อบต.แหลมฟ้าผ่า มีศักยภาพในด้านเป็นพื้นที่เปิด กล่าวคือ ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาและทะเลอ่าวไทย มีทรัพยากรชายฝั่ง มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจำนวนมาก ควรจะมีการส่งเสริมอาชีพทางการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และแปรรูปอาหารทะเล แต่มีปัญหาเรื่องสภาพดินที่อ่อนตัว เกิดการกัดเซาะชายฝั่ง เกิดการหดหายของแผ่นดิน ทำให้การปลูกสร้างต่าง ๆ ทำได้ยากต้องเสียงบประมาณมาก และการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคยังไม่ทั่วถึงทั้งพื้นที่ โดยเฉพาะส่วนที่ติดกับชายฝั่ง ทั้งที่เป็นที่ตั้งของท่าเรือ อ่าว และส่วนราชการต่าง ๆ แต่เป็นความเจริญที่เกาะติดกับถนน แต่การเดินทางสัญจรหลักคือการสัญจรทางน้ำเนื่องจากมีคลองจำนวนมาก ทั้งคลองหลัก(คลองสรรพสามิต)และคลองย่อยอื่น ๆ สามารถพัฒนาเป็นแหล่งศึกษาและท่องเที่ยวธรรมชาติได้

อบต.บ้านคลองสวน พื้นที่มีความโดดเด่นในด้านการเกษตร ทั้งการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกร่อยและเพาะปลูกได้ดีกว่าพื้นที่อื่น ๆ อีกทั้งติดกับกรุงเทพทั้งสองด้าน การคมนาคมได้ทั้งทางน้ำ(คลองต่าง ๆ) และทางบก (ถนนประชาอุทิศ สุขสวัสดิ์) เป็นเมืองพักอาศัยที่รองรับเมืองอุตสาหกรรม เป็นชุมชนเกษตรกรรม แต่มีปัญหาในการพัฒนาตรงที่ประชากรมีระดับการศึกษาค่อนข้างต่ำ การประกอบอาชีพทางการเกษตรได้รายได้น้อย และไม่มีตลาดกลางรองรับผลผลิตของพื้นที่

อบต.นาเกลือ เป็นพื้นที่ติดชายทะเล มีจุดเด่นในด้านเป็นพื้นที่ติดชายทะเล เป็นชุมชนริมคลองดั้งเดิม ชุมชนอนุรักษ์บ้านสาขลา ชุมชนประมง มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม มีการรวมกลุ่มชาวบ้านเพื่อการประกอบอาชีพ มีธรรมชาติที่สวยงาม มีป่าชายเลน เหมาะแก่การพัฒนา ส่งเสริมทางด้านแหล่งท่องเที่ยว เพราะเป็นพื้นที่ที่เด่นในด้านการสัญจรทางเรือ แต่มีปัญหาในการพัฒนาเพราะขาดบริการ

ทางสังคม มีปัญหาขาดแคลนน้ำจืดเพื่อการอุปโภค/บริโภค อาชีพต้องขึ้นกับสภาพน้ำขึ้น-น้ำลง และ ประชากรมีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ ควรจะส่งเสริมการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร(อาหารทะเลสด และแห้ง) ร้านค้าของฝากของที่ระลึก หรือศูนย์ให้ความรู้ทางธรรมชาติ วัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่

ในการพัฒนาเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบ จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ สภาพของพื้นที่เป็นอย่างดี ว่ามีศักยภาพในทางด้านใดและมีปัญหา ข้อจำกัดในทางใดบ้าง เพื่อให้การ กำหนดนโยบายและการปฏิบัติจริงมีความสอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่ เพื่อให้การพัฒนาบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ปกครองพื้นที่และตรงกับความต้องการของประชากรในพื้นที่ต่อไป