

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัญหาการบริหารจัดการตลาดกลางของเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี ครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี โดยการค้นคว้าจากเอกสาร วิชาการต่าง ๆ รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นประเด็นในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
 2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
 3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
 5. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
 6. แนวคิดเกี่ยวกับตลาดกลางสินค้าการเกษตร
 7. ตลาดกลางเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่
 8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 9. กรอบแนวคิดในการวิจัย
- โดยมีรายละเอียดการศึกษาดังนี้

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้ ส่วนใหญ่มีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกันจะต่างคือ ลำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2528) นิยามว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้น จากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

วิท (Wit, 1967 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนใน การบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาล ของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหาร การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล กลาง โดยให้องค์กรอื่นมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงาน ภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553) นิยามว่าการปกครอง ท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการ ปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชน

คลาร์ก (Clarke, 1957 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง มอนตาญ (Montagu, 1984 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่ บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดย ปราศจาก การควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการ ปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระ ใหม่แต่อย่างใด

ร็อบสัน (Robson, 1953 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิ ตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งที่ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อ

ใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และสิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทวิช นายะบุตร (2539) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด การกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้าน การเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศ มีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับ การบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการ นั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของ ประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วย การปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการ บริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่น ทั่วประเทศเป็นอันมากและแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจาก รัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่ กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อความประหยัดและเพื่อเป็นสถาบันการศึกษาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2528) ประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื่องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียง ประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึก ในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล, 2521)

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลาย

องค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต ชีรเวคิน, 2525)

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวมจึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นรัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาระยะทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลง ภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อนจนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชน ในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญเนื่องจาก การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคตและสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

4. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้เริ่มวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2440 (ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) จนกระทั่งปัจจุบันรัฐบาลได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Develution) ซึ่งเป็นกรรมวิธีการกระจายอำนาจทางการเมือง (Decentralization) ดังนั้น ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ โดยสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น ตามคำสั่งที่ 262/ 2535 เมื่อ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกล่าวถึง

องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

อุทัย หิรัญโต (2523) เห็นว่า ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย

องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่นเพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วยเช่นประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น
3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากนักย เพียงใดขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีของเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7. มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนร่วม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ได้หมายความว่ามีความมีอิสระเต็มที่ที่เดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้นเพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

โกวิท พวงงาม (2553) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจจึงมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก ต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งได้แก่ การมีอาณาเขตพื้นที่ในการปกครองตน การมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง การมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การมีอิสระทางการคลังคือมีรายได้และงบประมาณของตน และการมีอิสระในด้านอำนาจหน้าที่คือ มีภารกิจของตนตลอดจนมีอำนาจในการจัดทำกำหนดนโยบายและวินิจัยสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ประการที่สอง ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ “การกำกับดูแล” หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และต่างมีภารกิจของตนที่ต้องจัดทำ มีผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลและมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบธรรมด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำ

นอกจากนี้ ในทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ได้กำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการด้วยกัน จึงสามารถเรียกได้ว่าหน่วยงาน

หรือองค์กรนั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 5 ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจน (Area)

หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตพื้นที่ที่แน่นอนชัดเจนเป็นของตัวเอง กล่าวคือ มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีอาณาเขตจากที่ไหนจรดที่ไหน มีพื้นที่กี่ตารางกิโลเมตร และครอบคลุมในเขตตำบลหรืออำเภอใดบ้าง เป็นต้น หากองค์กรปกครองท้องถิ่นใดไม่มีอาณาเขต หรือมีอาณาเขตที่ไม่แน่นอนชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปกครองตามมาภายหลังได้ เช่น ทำให้ไม่สามารถรู้พื้นที่ที่แน่นอนในการบริหารจัดการ และให้บริการสาธารณะ ทำให้ไม่สามารถทราบถึงจำนวนประชากรได้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถคำนวณขีดความสามารถหรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดปัญหาในการจัดเก็บภาษี เกิดปัญหาในการจัดการเขตเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างสะดวก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งกับการทราบพื้นที่และอาณาเขตของตนที่แน่นอน

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy)

อำนาจอิสระในการบริหารจัดการนี้ ในภาษาอังกฤษ เรียกว่า Autonomy ซึ่งเป็นอำนาจอิสระที่อยู่ภายใต้ขอบเขตการปกครองของรัฐ ซึ่งหมายความว่า แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระมากเพียงใดก็ตามก็ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐผู้มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ (Sovereignty) เหนือดินแดนรัฐนั้นๆ ดังนั้น ความหมายของ Autonomy จึงแตกต่างจาก Sovereignty ตรงที่ Autonomy เป็นเพียงความเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของ Sovereignty เท่านั้น

ในประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจริญหรือได้รับการพัฒนามากแล้วองค์กรปกครองจะมี Autonomy สูงมาก “รัฐ” ทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

Autonomy คือ อำนาจอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีได้แก่ อำนาจอิสระในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ ภายในพื้นที่หรือท้องถิ่นของตนได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ (ยกเว้นกรณีที่เป็นและมีกฎหมายให้สามารถกระทำได้) มีอำนาจอิสระในการบริหารงบประมาณ เช่น เก็บภาษีเอง ใช้จ่ายเงินงบประมาณเองและประการสุดท้าย คือ มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายในระดับชาติ

ในระยะหลัง Autonomy กลายเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งในการใช้เป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมีความเชื่อว่าประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาแล้วจะมีระดับ Autonomy ในระดับสูงกว่าประเทศที่ยังไม่มีการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรอง

หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวและรวดเร็ว และเป็นการตอกย้ำหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ในประการที่สอง หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลแล้ว เราก็ไม่อาจเรียกได้ว่าองค์กรนั้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ เพราะการกระทำขององค์กรนั้น ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย และจำเป็นต้องพึ่งพา “รัฐ” ในการทำงานอยู่ตลอดเวลา

4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

กล่าวคือ หลักการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งก็คือ เป็นการปกครองด้วยคนภายในท้องถิ่นเอง คนของท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรของตน การกำหนดอัตราภาษี การกำหนดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตน และรวมตลอดไปถึงคนท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่นและให้บริการสาธารณะในบางประเทศเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนได้ หากเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นของตนทำงานไร้ประสิทธิภาพ

หากองค์การปกครองท้องถิ่นขาดองค์ประกอบในประการนี้แล้วเราก็ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง หากแต่เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ เช่น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ “สุขาภิบาล” ไทยในอดีต ที่เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้อยมาก

5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่แน่นอนชัดเจนในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่น เช่น การมีฝ่ายบริหาร มีฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือมีคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไปในคราวเดียว เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงมีกลไกในการบริหารงาน เช่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น มีงบประมาณในการบริหารงานของท้องถิ่น มีระบบการทำงานอย่างเป็นขั้นตอน มีการแบ่งหน้าที่ในการทำงานตามหลักการบริหารจัดการ เป็นต้น

หากองค์การปกครองใด ขาดลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดไป เราก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ อาจจะเป็นแต่หน่วยการปกครองที่มีลักษณะคล้ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น “สุขาภิบาล” หรือ “สภาตำบล” เป็นต้น

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบทวนการเมือง มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสมมีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง มีอำนาจท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการให้บริการ มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

5. หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษาการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
3. เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
4. เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็นจัดให้มีโรงจมน้ำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 กำหนดไว้ สามารถแบ่งแยกประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ ดังนี้

เทศบาลตำบล

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 มาตรา 50 ได้บัญญัติไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ส่วนอำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. เทศพาณิชย์

เทศบาลอาจทำการนอกเขตเทศบาลและการทำกร่วมกับบุคคลอื่น

มาตรา 57 ทวิ เทศบาลอาจทำการนอกเขต เมื่อ

1. การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน
 2. ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลสภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย
- มาตรา 57 ตรี เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้ง บริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์ เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจัด ทะเบียนไว้ ในกรณีที่มิ
หลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัท
เดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการ
เปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้น ที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่ บริษัทจำกัดที่เทศบาล
ร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นอยู่ด้วย

สหการ

มาตรา 58 ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะ
ร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้นเรียกว่า สหการมีสภาพเป็นทบวง
การเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยการจัดตั้ง
สหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะ ได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และระเบียบ
การดำเนินงานไว้การยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนด วิธีการจัดทรัพย์สินไว้
ด้วย

เทศบัญญัติ

มาตรา 60 เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณี
ดังต่อไปนี้

1. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
2. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติใน

เทศบัญญัตินั้นจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริหารสาธารณะของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมี
อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของ
ตนเองดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

โกวิทช์ พวงงาม (2553) ได้ให้ความหมายและรวบรวมแนวคิดของ “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) เป็นแนวคิดที่มีการศึกษากันมาอย่างยาวนานและมีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจหลายความหมาย การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร
2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2540) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนะต่อการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การคูชีพพิทักษ์สัน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่าง ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือการทหารและการต่างประเทศ

ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแล จัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนในแง่การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวกันนับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนใน

ท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ
5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่มุขมนตรีและทั้งประเทศเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตัวเอง

ปรัชญา เวสารัชช์ (2539 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2553) เห็นว่า การกระจายอำนาจในมิติหนึ่ง หมายถึง ความพยายามจะมอบอำนาจหน้าที่และความสามารถดำเนินการให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานอื่น ส่วนอีกมิติหนึ่งการกระจายอำนาจหมายความรวมถึงการมอบอำนาจให้ผู้รับมอบอำนาจกระทำการได้ เช่น ให้อำนาจตัดสินใจสั่งการให้อำนาจบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นให้สามารถใช้จ่ายเงินได้เองภายในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น โดยแบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น การกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางการบริหาร

โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และคณะ (2543 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2553) ได้ให้ความหมายคำว่า การกระจายอำนาจคือการกระจายการตัดสินใจทั้งทางด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นและหมายรวมถึงการมอบอำนาจ ซึ่งได้แก่การที่ผู้มอบอำนาจยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจหรือการดำเนินงานของผู้รับผิดชอบอำนาจ และมีขอบเขตจำกัด คือ เป็นความรับผิดชอบเฉพาะผู้ได้รับมอบอำนาจโดยตรงระดับเดียวเท่านั้น ไม่สามารถให้ระดับรองลงไปได้ และหมายถึงการแบ่งอำนาจและการโอนอำนาจ ซึ่งได้แก่ การกระจายอำนาจระดับบนลงไปสู่ระดับรอง ๆ ลงไป ผู้รับมอบอำนาจต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจตนเอง

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2545 อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม, 2553) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐส่วนกลางพยายามที่จะมอบอำนาจหน้าที่และความสามารถดำเนินการให้หน่วยงานระดับล่าง คือ ภูมิภาคและท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐรวมทั้งอำนาจตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการด้วยตนเอง โดย “การกระจายอำนาจ” ในที่นี้มีความหมาย

ทั้งมิติในทางการบริหารและมิติในการปกครอง ในทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป หรือหน่วยงานอื่นมีอำนาจตัดสินใจและดำเนินการได้เบ็ดเสร็จด้วยตนเอง ส่วนในทางการปกครอง หมายถึง การโอนกิจการ บริหารสาธารณะบางอย่างของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นหรือชุมชนเป็นผู้ปฏิบัติ จัดทำแทนโดยอิสระ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือ องค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบาง หน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจ มี 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจาย อำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค ซึ่งมีคุณประโยชน์สำคัญ คือ เป็นการแบ่งเบ าภาระของรัฐบาลกลาง ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดง ความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน เป็นพื้นฐานสำคัญของคน ในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาในระดับชาติ เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ ชุมชนและทั้งประเทศเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

มยุรี อนุมานราชชน (2552) นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ในหลายมิติตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ซึ่งสามารถ จำแนกความหมายต่าง ๆ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ในมิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล

เดวิด (David, 1971 อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2552) ให้คำนิยามของคำว่า นโยบาย สาธารณะว่า หมายถึง การแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดยรวม บุคคลและองค์กรที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดย ส่วนรวม บุคคลและองค์กรที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่ รัฐบาล และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ดังนั้น การกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่ว่าด้านใด ย่อมก่อให้เกิดผล ในการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมนั้น ๆ

แอนเดอร์สัน (Anderson, 1994 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2552) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นโยบายอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ นโยบายต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริง ไม่ใช่สิ่งที่ตั้งใจกระทำหรือกำลังจะกระทำ การกระทำจะก่อให้เกิดผลของนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ทำให้นโยบายแตกต่างจากการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ นโยบายของรัฐอาจเป็นเรื่องที่ได้กระทำการหรือควั่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรองรับและมีอำนาจในการบังคับการกระทำนั้น

ชาร์แคนสกี (Sharkansky, 1978 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2552) ให้ความหมายว่า นโยบายของรัฐคือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำ กิจกรรมดังกล่าวครอบคลุม 3 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. กิจกรรมเกี่ยวกับบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น
2. กิจกรรมนั้นต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคลและหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เช่น วินัยของทหารและตำรวจ ข้อบังคับของพนักงานควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น
3. กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ การสถาปนาหรือตัดสัมพันธ์ภาพทางการทูตกับประเทศหนึ่ง ๆ เป็นต้น

โธมัส (Thomas, 1981 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2552) ได้ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องทำ เหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น และสิ่งที่เป็นการแตกต่างที่รัฐบาลได้กระทำ นโยบายสาธารณะจึงหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ

โคนิค (Koenig, 1986 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2552) กล่าวว่า นโยบายของรัฐคือ กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งมีผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เช่น นโยบายควบคุมกำลังอาวุธ นโยบายกำลังทหาร นโยบายควบคุมมลภาวะในอากาศ นโยบายสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

ในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล

กรีนวูด (Greenwood, 1965 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2552) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่าหมายถึงการตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ลินตัน (Lynton, 1970 อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2552) ได้ให้ความหมายของนโยบายของรัฐว่า บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมอนุญาตหรือห้ามมิให้กระทำการ การตัดสินใจดังกล่าวอาจออกมาในรูปคำแถลงการณ์ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำพิพากษา เป็นต้น

มยุรี อนุมานราชชน (2552) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ใช่การตัดสินใจชั่วขณะ แต่เป็นการตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลงและกระทำซ้ำ ๆ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ในระบอบประชาธิปไตย การตัดสินใจกระทำโดยผู้ซึ่งกำหนดนโยบายและผู้ซึ่งปฏิบัติตามนโยบาย แม้ว่า ผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวมักเป็นผลมาจากปฏิกิริยาของบุคคลและกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์และการผลักดัน ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก

ในมิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

มยุรี อนุมานราชชน (2552) ได้สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะเป็น 2 แนวทาง คือ ในความหมายที่แคบ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมิตินโยบายตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางในการกระทำของรัฐบาล อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ให้บริการในแต่ละเรื่อง

จุมพล หนิมพานิช (2549) ได้สรุปความหมายหรือคำจำกัดความของนโยบายสาธารณะจากหนังสือการวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่างของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้คำจำกัดความหรือให้คำนิยามไว้ ซึ่งการให้คำจำกัดความของนักวิชาการดังกล่าวส่วนใหญ่จะให้คำจำกัดความตามวัตถุประสงค์ แนวทางในการศึกษาของแต่ละคนโดยมีการให้ความหมายตั้งแต่ที่ “กว้าง” ไปจนกระทั่งการให้ความหมายที่ “แคบ”

การให้ความหมายของนโยบายสาธารณะที่กว้าง คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ส่วนชาร์แกนสกี อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำขึ้น เช่น การบริการสาธารณะ การควบคุม กิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจเอกชน

การแสดงออกทางสัญลักษณ์ต่าง ๆ หรือแม้แต่การควบคุมกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ นั่นคือ กิจกรรมกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นมา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมาโดยบุคคล คณะบุคคล เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือเลือกที่จะไม่กระทำ และอะไรคือความแตกต่างที่รัฐบาลทำ

สำหรับการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะที่แคบลงมาเพราะมีการระบุถึงวัตถุประสงค์ เป้าหมายไว้ด้วย ได้แก่ าสเวลล์ และแคปเลน ที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง แผนงาน โครงการที่กำหนดขึ้นมาอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงแนวทางในการปฏิบัติงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือของรัฐบาลที่มุ่งความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดไว้

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงความหมายของนโยบายสาธารณะที่กล่าวไว้ข้างต้น ไม่ว่าจะในความหมายที่กว้างหรือในความหมายที่แคบ สรุปได้ว่า ประการที่หนึ่ง มีจุดมุ่งหมายอยู่ภายใต้พื้นฐานที่สำคัญ 2 ข้อ คือ 1) เป็นเรื่องของแนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาล 2) เป็นเรื่องโครงการที่สำคัญ ๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งดังกล่าว ประการที่สองเป็นความหมายที่ให้ไว้โดยนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ 3) ไม่ว่าจะจุดมุ่งหมายจะเป็นอย่างไร ความหมายล้วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการลำดับแบบแผน การตัดสินใจ กิจกรรมของรัฐบาลที่ได้รับการออกแบบมาเพื่อทำการเยียวยาหรือเพื่อแก้ปัญหาของสาธารณะชน

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

องค์ประกอบนโยบายสาธารณะของแต่ละประเทศ มีองค์ประกอบที่แตกต่างกันไปด้วย เพราะสภาพทางด้านสังคม ภูมิศาสตร์ ประเพณีวัฒนธรรม การนับถือศาสนา สิ่งแวดล้อมและบริบทแตกต่างกัน

อมรศักดิ์ กิจนันทน์ (2551) ได้สรุปองค์ประกอบนโยบายสาธารณะโดยรวมที่สำคัญไว้ 13 ประการ คือ

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองคุณค่าของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง

5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือ จุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่เป็นการตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
12. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม

13. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายสาธารณะ คือ ต้องเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำ ต้องมีวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ชัดเจน ต้องมีการวางแผนการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนมาก และต้องถูกต้องตามกฎหมาย

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

มยุรี อนุมานราชชน (2552) กล่าวว่า เนื่องจากนโยบายสาธารณะหมายถึง สิ่งที่เป็นกิจกรรม/ การกระทำของรัฐบาล หรือแนวทางเลือกตัดสินใจ/แนวทางการกระทำของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/ วัตถุประสงค์ที่กำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่งนโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการบริหารหรือแนวทางการวางแผนและกำหนดโครงการเพื่อผลลัพธ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้น ก่อนที่จะกำหนดนโยบาย กำหนดทางเลือกตัดสินใจ กำหนดแผนงาน/ โครงการ จำเป็นต้องทราบเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของกิจกรรม ทางเลือกตัดสินใจ แผนงานนั้น ๆ เมื่อกำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ ขึ้นมา นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ

- 1) ฝ่ายรัฐบาล ถ้าเป็นนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับชอบ
- 2) ฝ่ายข้าราชการ นโยบายสาธารณะเป็น

กลไก/เครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานจะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลกำหนด ด้านนโยบายหนึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมเฉพาะเจาะจง ปฏิบัติได้และวัดได้ ก็จะช่วยให้ข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงาน และเป้าหมาย วัตถุประสงค์ได้ง่ายและสอดคล้องตรงกัน อันจะส่งผลให้นโยบายนั้นบรรลุสัมฤทธิ์ผลที่ต้องการได้ 3) ฝ่ายประชาชน นโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งในเวลาต่อมาอาจกลายเป็นนโยบายของรัฐบาลเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับการจัดตั้งเป็นรัฐบาล ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถตัดสินใจเลือกผู้สมัครพรรคการเมือง ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น 4) สำหรับผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนใด ๆ ก็ตามของกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายหรือการสืบต่อและชุดนโยบายจะได้รับความรู้เกี่ยวกับวิธีการพัฒนานโยบาย วิธีการวิเคราะห์นโยบาย สาเหตุและผลลัพธ์ ผลกระทบของนโยบาย ความเข้าใจเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะ การเสนอแนะทางเลือกในการตัดสินใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย/ รัฐบาล เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายที่ดี เมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติก็สามารถนำไปปฏิบัติได้จนสัมฤทธิ์ผล และเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์การ สังคม

อมรศักดิ์ กิจนันทน์ (2551) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ มีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ต่อประชาชน อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งพอสรุปได้ว่า ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย รัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลจะได้รับความเชื่อถือและความนิยมนจากประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลดังกล่าวมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น

ความสำคัญต่อประชาชน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของพวกเขาผ่านกลไกทางการเมืองต่าง ๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ฯลฯ ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์ก็จะทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในด้านการเป็นเครื่องมือบริหารประเทศ สามารถสรุปได้หลายประการ อาทิ

1. เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

3. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน
4. เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม
5. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม
6. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน
7. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน
8. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท
9. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
10. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

สรุปได้ว่า ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ก็คือ เครื่องมือที่จะทำให้ประชาชนในประเทศมีความผาสุก และสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสมานฉันท์

อรรถา ฤกษ์พิบูลย์ (2548) ได้กล่าวถึง นโยบายสาธารณะที่พึงปรารถนาว่า ควรมีการพัฒนาการมีส่วนร่วม ของชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายต่าง ๆ โดยตรง แต่ปัจจุบัน พวกเขามีสิทธิมีส่วนร่วมแค่รับฟังการชี้แจงโครงการ หรือให้ข้อมูลบางประการเท่านั้น แต่ไม่เคยที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรจะให้มีโครงการนั้น ๆ เกิดขึ้นหรือไม่นี้เองเป็นที่มาของการต่อต้าน คัดค้าน และประท้วงกันอย่างขนานใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นโครงการสร้างเขื่อน โครงการโรงไฟฟ้า และโครงการพัฒนาอะไรต่อมิอะไร จนบางครั้งรุนแรงถึงกับมีการล้มเวทีประชาพิจารณ์ ซึ่งถูกอ้างว่าเป็นเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็น แต่ชาวบ้านในท้องถิ่นไม่ยอมรับว่านั่นคือกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

จากความเห็นที่กล่าวมา สรุปได้ว่าลักษณะของนโยบายสาธารณะที่ดีควรมีลักษณะดังนี้

1. ไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ใช้ปกครองประเทศ
2. ไม่บั่นทอนความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ ไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อม
3. กระบวนการจัดทำนโยบายต้องมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการศึกษาปัญหาต่าง ๆ อย่างมีระบบ ค้นหาสาเหตุที่แท้จริง และหาหนทางแก้ไขที่ดีที่สุด แล้วจึงนำมาออกเป็นนโยบาย
4. นโยบายสาธารณะที่ดี ควรจะเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานและองค์กร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน
5. นโยบายสาธารณะนั้นทำให้ประชาชนในประเทศมีความผาสุก และสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสมานฉันท์ ไม่ก่อให้เกิดการแตกแยกความสามัคคีของประชาชน
6. วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะนั้น ต้องยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

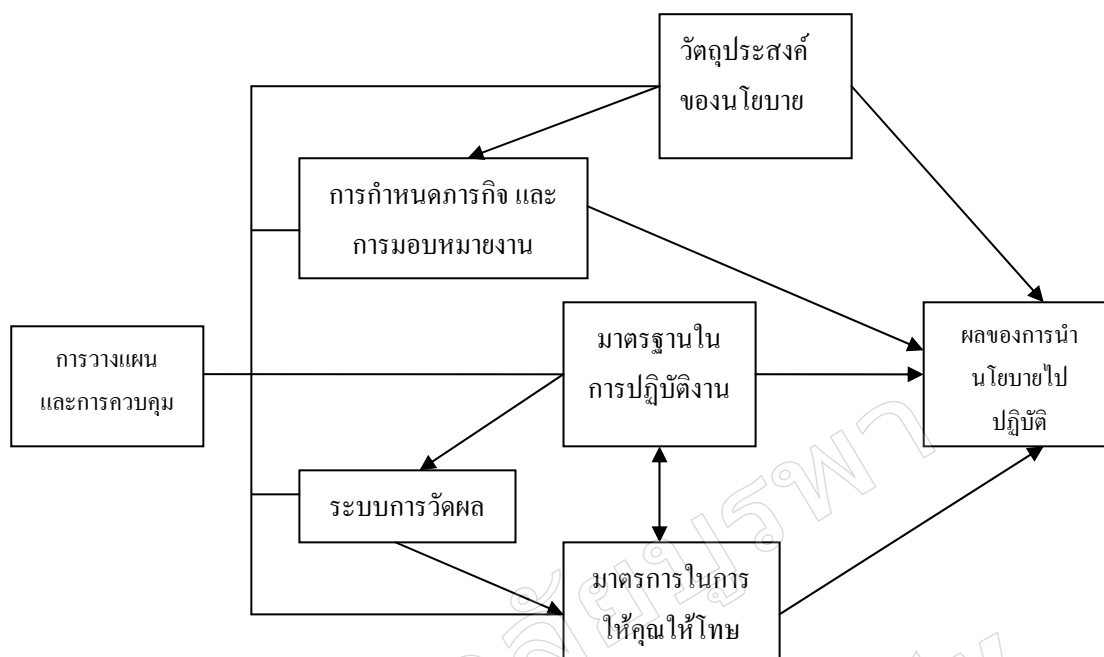
ตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2527) ได้รวบรวมและประมวลตัวแบบ (Models) ต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและแนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลหรือความสำเร็จขององค์การไว้ทั้งหมด 6 ตัวแบบ ดังนี้

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)
2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)
4. ตัวแบบทางด้านการกระบวนการระบบราชการ (Bureaucratic Model)
5. ตัวแบบทางด้านการเมือง (Political Model)
6. ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

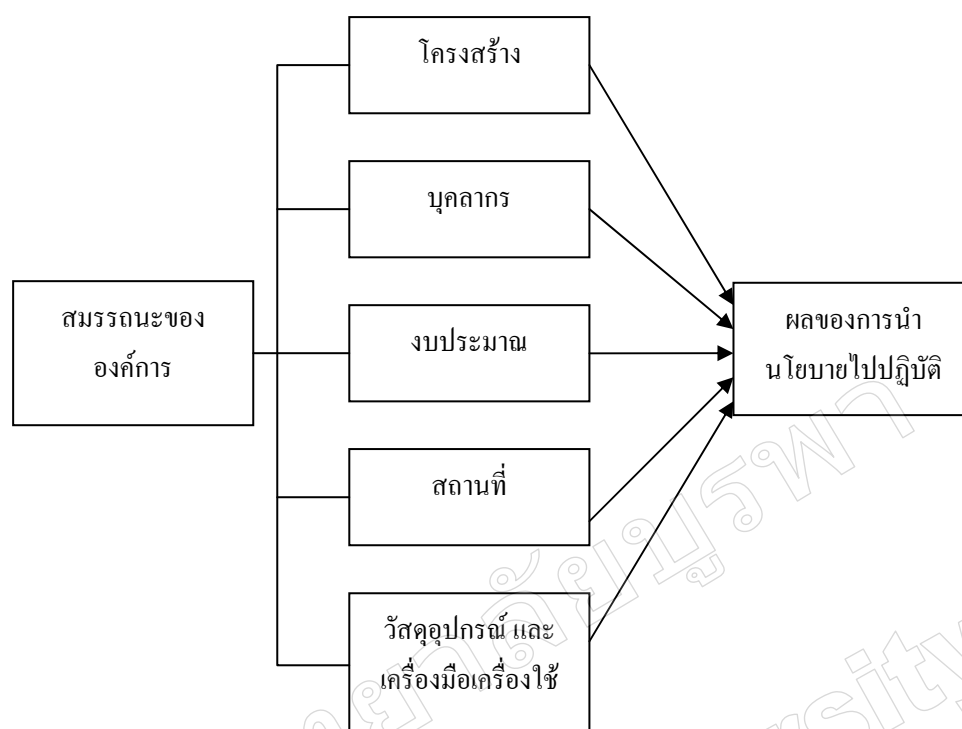
ตัวแบบนี้เน้นที่ประสิทธิภาพของระบบการวางแผน และการควบคุมผลงาน (Planning & Controlling System) กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารนโยบายจะต้องมีการกำหนดภารกิจวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนพร้อมทั้งทำการมอบหมายงานแก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสร้างระบบในการวัดผลการดำเนินงานการให้รางวัลตอบแทน และการลงโทษที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน ซึ่งทั้งหมดดังกล่าวนี้ จะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่แสดงไว้ในภาพ



ภาพที่ 1 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ยึดหลักเหตุผล (วรเดช จันทรศร, 2548)

ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้เน้นขีดสมรรถนะภายใน (Internal Capacity) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารว่ามีจุดอ่อน และจุดแข็งในด้านต่าง ๆ หรือไม่ อย่างไร เช่น โครงสร้างองค์การ บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนเทคโนโลยีสมัยใหม่ หน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะภายในค่อนข้างสูงจะมีโอกาสที่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก ในทางตรงกันข้าม หน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะภายในค่อนข้างต่ำ จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นด้านการจัดการ (วรเดช จันทรศร, 2548)

จากตัวแบบดังกล่าวนี้พบว่า ปัจจัยจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ได้แก่ โครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับปัจจัยในการบริหาร (4M's) ในหลักการบริหารทั่วไป ซึ่งให้คำจำกัดความของการบริหาร (Administration) ว่าหมายถึง การดำเนินการในกิจการต่าง ๆ มีหน่วยงาน หรือองค์กรดำเนินการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลงานตามที่ต้องการ ปัญหาสำคัญของการที่จะให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือ ทำอย่างไรที่ผู้บริหารงานสามารถดำเนินงานรวมกลุ่มทรัพยากรทั้งที่เป็นคนและวัตถุให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานให้หน่วยงานดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย โดยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ฉะนั้น การบริหารงานจึงจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ทั้งที่เป็นศาสตร์และศิลป์เพื่อเอาคนทรัพยากรมาร่วมกันแล้วดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

ปัจจัยในการบริหารงานมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. คน หรือบุคคล (Man) เป็นปัจจัยที่สำคัญของการบริหารงาน หน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องมีคนปฏิบัติงาน ผลงานที่ดีจะออกมาได้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพ และมีความรับผิดชอบต่อองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ

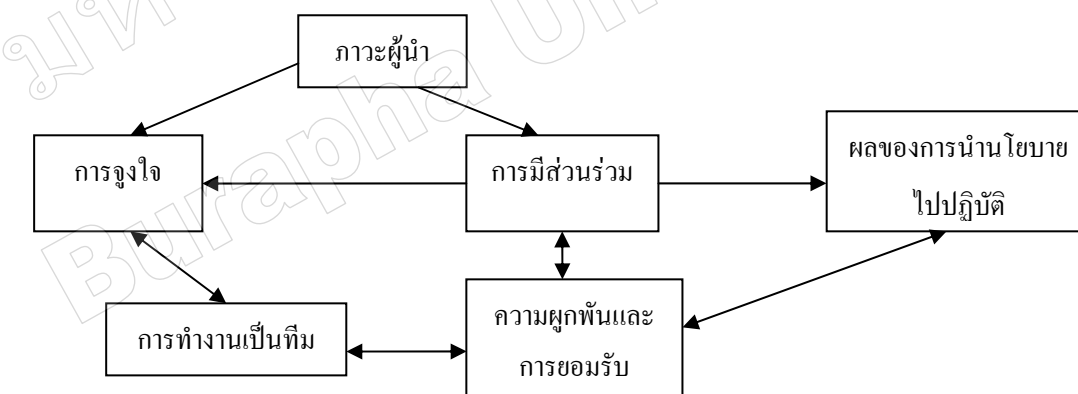
2. เงิน (Money) หน่วยงานจำเป็นที่จะต้องมียงบประมาณเพื่อการบริหารงาน หากขาดเงิน ขาดงบประมาณ การบริหารงานของหน่วยงานก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมาย

3. วัสดุอุปกรณ์ (Material) การบริหารจำเป็นต้องมีวัสดุอุปกรณ์ หรือทรัพยากรการบริหาร หากหน่วยงานขาดวัสดุ อุปกรณ์ หรือทรัพยากรในการบริหารแล้วก็ย่อมจะเป็นอุปสรรค หรือ ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน ฉะนั้นทรัพยากรในการบริหารจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานในการ บริหารงาน

4. การจัดการ (Management) การบริหารจำเป็นต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ มีการ จัดการที่ดี แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ การควบคุม ตรวจสอบรายงานเป็นไปอย่างมีระบบมี ขั้นตอน มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติที่แน่ชัด

ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

ตัวแบบนี้เน้นพฤติกรรม และวัฒนธรรมองค์กร โดยเฉพาะภาวะผู้นำ การสร้างแรงจูงใจ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานและการสร้างความผูกพัน ยอมรับร่วมกัน โดยมอง ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การทำให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักว่า ตนเองเป็นส่วนหนึ่ง และมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังภาพที่ 3

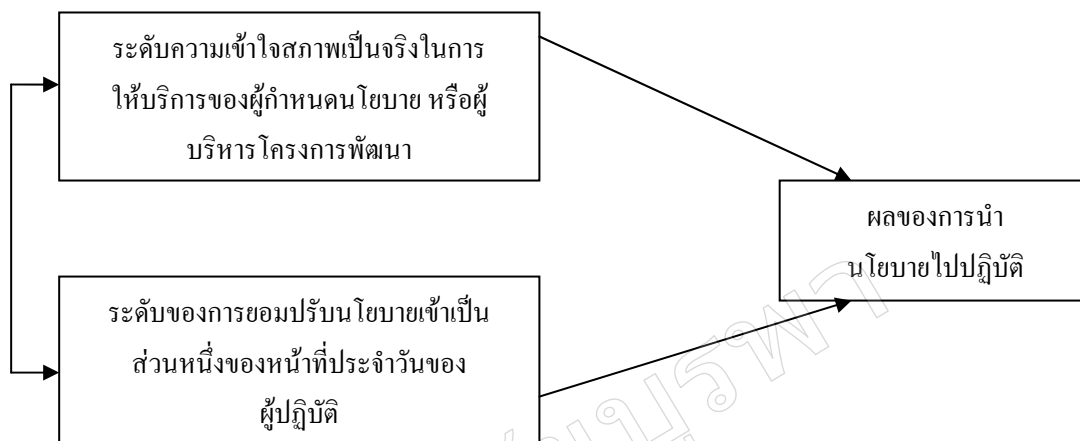


ภาพที่ 3 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นด้านการพัฒนาองค์กร
(วรเดช จันทรศร, 2548)

ตัวแบบทางด้านการบริหารราชการ (Bureaucratic Model)

ตัวแบบนี้มองว่า การใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretion) ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (Street Bureaucrat) จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ ระดับปฏิบัติการ เกิดการต่อต้านไม่ยอมรับนโยบายแปลงสู่ภาคปฏิบัติในฐานะเป็นงานประจำ

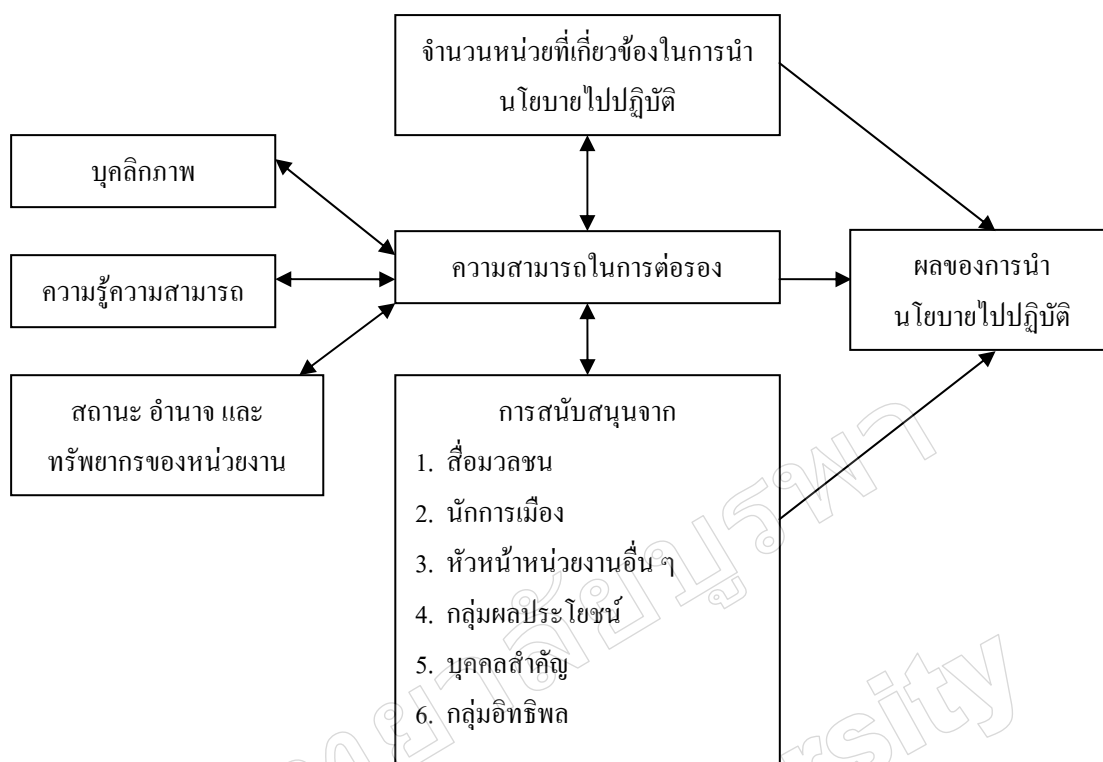
ของตน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจจะเพิกเฉยในการปฏิบัติตาม หรืออาจจะใช้ดุลยพินิจของตนตัดสินใจ ในลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อตัวนโยบาย ดังภาพ ที่ 4



ภาพที่ 4 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นด้านกระบวนการของระบบราชการ
(วรเดช จันทรศร, 2548)

ตัวแบบทางด้านการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้เน้นที่ความสามารถในการเจรจาต่อรองและการประนีประนอมของบุคคล ฝายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเวทินโยบายนั้น ทั้งนี้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสียกับตัวนโยบาย จะเข้ามาใช้อิทธิพลของตนเอง เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อรองให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะที่จะ ทำให้ตนเองได้รับประโยชน์มากขึ้น หรือเสียประโยชน์น้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปของการใช้ ความสามารถเพื่ออ้างเหตุผลความชอบธรรม การโฆษณาประชาสัมพันธ์ชวนเชื่อ การสร้างพลัง มวลชน เพื่อก่อให้เกิดแรงกดดัน เป็นต้น ดังนั้นความสามารถในการเจรจาต่อรองประนีประนอม แสวงหารูปแรงสนับสนุนจากภายนอกในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติกับบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามา เกี่ยวข้องจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นด้านการเมือง (วรเดช จันทรศร, 2548)

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบนี้มองว่า ปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการ อาทิเช่น จิตสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย ความชัดเจนของตัวนโยบาย และกระบวนการติดต่อสื่อสารการให้ความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ว่าการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ไม่น้อย ดังภาพที่ 6

การวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงโครงสร้างจุลภาค (Microstructure) ของระบบสังคม และการเมืองเข้ากับ ค่านิยม และผลประโยชน์ โดยเฉพาะเจาะจงของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งผลการศึกษาของเพรสแมน และวินด์ฟสกี ครั้งนี้พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบาย การสร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติคือ

1. จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วม การมีหน่วยงานเข้าร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวนมากทำให้ยากลำบากในการประสานงานกิจกรรมให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่าง ๆ จะเห็นพ้องต้องกันในด้านเป้าหมายแต่ก็จะมี ความขัดแย้งในด้านวิธีการที่จะ บรรลุเป้าหมาย เพราะแต่ละหน่วยงานต่าง ๆ มีทัศนภาพ วัตถุประสงค์หลัก และมีความรู้ลึกถึง ความเร่งด่วนของโครงการต่างกัน
 2. ความชัดเจนของโครงการ ซึ่งได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมาย (Clarify Goals) กลยุทธ์ (Strategy) และแนวทางปฏิบัติ (Guide Lines) ต่าง ๆ หากปัจจัยด้านนี้มีความคลุมเครือจะกลายเป็น เงื่อนไขให้กลุ่มผลประโยชน์มีโอกากระทำการให้การดำเนินการตอบสนองวัตถุประสงค์ของ พวกตน
 3. ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key actors) ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับ ความสำเร็จของโครงการเพราะเป็นบุคคลสำคัญที่เข้าใจภาพรวมและเข้าใจกิจกรรมของกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจน รวมทั้งพยายามปลุกดัน และสนับสนุนโครงการทุกวิถีทางจำนวน ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญคือปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของโครงการนอกจากปัจจัย หลักแล้ว การศึกษาของเพรสแมน และวินด์ฟสกี ยังพบปัจจัยย่อยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จ หรือ ความล้มเหลวของโครงการ เช่น ความชัดเจนของหน้าที่ที่รับผิดชอบ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น จำนวนประเด็น และจุดที่ต้องตัดสินใจ เป็นต้น
- ผลงานของ ฮอร์น และมิเตอร์ (Horn & Meter, 1975 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2527) ได้ เสนอกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) เพื่อการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรอบ การศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวความคิดของนักวิชาการทั้งสอง คือ การเปลี่ยนแปลง องค์การ การควบคุมองค์การ องค์การที่ซับซ้อน และการจัดองค์การเสียใหม่ นำเอาวรรณกรรม เกี่ยวกับผลกระทบจากการพิจารณาตัดสินใจ และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมาใช้ในการ ออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรอบทฤษฎีของ ฮอร์น และมิเตอร์ จำแนกจุดเด่นออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ 1) จำนวนการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ปัจจัยพื้นฐานการนำนโยบายไป ปฏิบัติ คือการเปลี่ยนแปลงซึ่งสามารถวัดระดับมาก - น้อยได้ และ 2) ความยืดหยุ่นของการมอง เป้าหมายเป็นเอกลักษณ์ของผู้มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสามารถวัดระดับต่ำ - สูงได้

จากกรอบทฤษฎีดังกล่าว ฮอร์น และมิเตอร์ ได้พัฒนาตัวแบบการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยให้ความสนใจกับความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติ คือ ปัจจัยด้านนโยบาย ได้แก่ มาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย และทรัพยากร ซึ่งปัจจัย 2 ประการเป็นตัวแปรภายนอก ในขณะที่ตัวแปรภายใน ที่ส่งผลกระทบต่อปฏิบัติมี 4 ประการ คือ การสื่อสารระหว่างองค์กร กิจกรรมการผลักดันต่าง ๆ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความเต็มใจของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

รัฐต่าง ๆ และท้องถิ่นจะให้บริการหรือนำนวัตกรรมไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไร Yin, Heald และ Vogel (Yin, Heald & Vogel, 1997 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2527) ได้ให้คำนิยามความสำเร็จของความพยายามในการนำนโยบายเกี่ยวกับนวัตกรรมไปปฏิบัติว่ามี 2 กรณี คือ

1. การให้บริการได้รับการปรับปรุงและหน่วยงานที่ให้บริการก็ได้ประโยชน์เรียกว่า Success I
2. องค์กรที่ไม่มีการปรับปรุงการบริหารและปรากฏว่านวัตกรรมที่เสนอให้ก็ถูกปฏิเสธโดยองค์กรเรียกว่า Success II

สำหรับความล้มเหลวของการนำนโยบายนวัตกรรมไปปฏิบัติ มี 2 กรณีเช่นกัน คือ

1. การบริการไม่ได้รับการปรับปรุง แต่กระนั้นระบบราชการหรือองค์กรก็ได้ประโยชน์จากนโยบาย
2. องค์กรนำนวัตกรรมไปปรับปรุงบริการ แต่แล้วปรากฏว่าภายหลังกลับปฏิเสธการศึกษาของ Yin (Yin) ครั้งนี้เป็นกรณีศึกษา 140 กรณี และให้ความสนใจที่จะตรวจสอบอิทธิพลของตัวแปรอิสระต่าง ๆ เช่น ปัจจัยแวดล้อมภายนอก ลักษณะของหน่วยงานด้านนวัตกรรมและความพยายามของฝ่ายส่งเสริมการใช้นวัตกรรม เป็นต้น การศึกษาของ Yin พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายนวัตกรรมไปปฏิบัติ ได้แก่ การมีสภาพแวดล้อมที่ร่ำรวย, ความสามารถในการใช้ร่วมกันได้ และการฝึกรอบร้อมเพื่อให้เกิดการยอมรับ เป็นต้น ซึ่งตัวแปรเหล่านี้เป็นตัวแปรย่อย ๆ ของตัวแปรหลัก 3 ตัวแปร คือ ตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนวัตกรรมเอง และตัวแปรความพยายามของฝ่ายส่งเสริมการใช้นวัตกรรม ส่วนตัวแปรด้านลักษณะของหน่วยงาน พบว่า ไม่มีอิทธิพลต่อการอธิบายผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

1. ผลผลิตนโยบายของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ
2. การยอมรับปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย
3. ผลกระทบแท้จริงของหน่วยงาน

4. การรับรู้ผลกระทบจากการตัดสินใจนโยบาย

5. การทบทวนประเด็นสำคัญของกฎหมาย

ในส่วนตัวแปรอิสระประกอบด้วย 3 ตัวแปรหลัก

1. ความง่ายของปัญหา (Tractability of Problem) ประกอบด้วย การมีทฤษฎี และวิธีการที่เที่ยงตรง ความหลากหลายของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย ร้อยละของกลุ่มเป้าหมายจากประชากร และระดับของความต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

2. ระดับความประสานสอดคล้องของกฎหมาย กับโครงสร้างกระบวนการน่านโยบาย ไปปฏิบัติ ได้แก่ การจัดรูปองค์การปฏิบัติ การมีทฤษฎีรองรับ ทิศทางนโยบายไม่คลุมเครือ มีทรัพยากรการเงิน มีการบูรณาการลำดับขั้นของโครงสร้างสถาบัน ที่น่านโยบายไปปฏิบัติทั้งภายใน และภายนอก มีกฎระเบียบสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงาน ความสามารถ เลือกรื้อรื้อราชการ เข้ามาปฏิบัติงาน และเปิดทิศทางให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วม

3. ตัวแปรที่มีใช้กฎหมายซึ่งส่งผลต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติอื่น ๆ ได้แก่ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี สื่อที่นำไปใช้กับปัญหา การสนับสนุนจากสาธารณะ

ทัศนคติ และทรัพยากรจากกลุ่มตามสถานการณ์ การสนับสนุนจากแหล่งอำนาจ ความผูกพันและทักษะความเป็นผู้นำของข้าราชการที่น่านโยบายไปปฏิบัติ

บาร์แดช (Bardach, 1980 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2527) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการน่านโยบายไปปฏิบัติแล้วเขียนรายงานการศึกษาชื่อ “เกมในการน่านโยบายไปปฏิบัติมีอะไรเกิดขึ้น ภายหลังกฎหมายประกาศใช้” ซึ่งต้องการที่จะอธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ กรอบการศึกษาคือ การมองการน่านโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นระบบของเกม (System of Games) บาร์แดช ได้ศึกษาผลงานของนักวิชาการในด้านกรอบการวิเคราะห์ปัญหาการน่านโยบายไปปฏิบัติแล้ว พบว่า ถ้าจะมองปรากฏการณ์เป็นระบบของการใช้อุบาย หรือกลเม็ดในการต่อสู้เพื่อเอาชนะซึ่งกันและกันของหน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาของ บาร์แดช พบว่า เกมในการน่านโยบายไปปฏิบัติ คือ อุปสรรคสำคัญในกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติเพราะผลที่เกิดจากเกม คือ

1. ทำให้มีการหันเหทรัพยากรไปใช้ผิดทาง โดยใช้งินซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการดำเนินงาน
2. ทำให้เป้าหมายของนโยบายเบี่ยงเบนไปจากเดิม
3. เป็นอุปสรรคต่อความพยายามควบคุมพฤติกรรมการบริหารอย่างเปิดเผย
4. ทำให้พลังการทำงานของบุคคล และพลังทางการเมืองแตกกระจายสูญสลายไป

บาร์แดซ ยังพบว่า เกมในกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติมีหลายลักษณะ เช่น

1. เงินที่ได้มาง่าย (Easy Money) เป็นกลเม็ดที่หน่วยงานใช้ในการหาเงินมาจากรัฐ และเมื่อได้เงินมาแล้วก็มีได้นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แต่อย่างใด
2. การใช้ชีวิตทำงานแบบง่าย ๆ (Easy Life) เป็นการใช้เล่ห์เหลี่ยมที่จะให้หน่วยงานได้เข้าร่วมโครงการ เพื่อจะได้รับประโยชน์ หรือเงินจากโครงการ แต่แท้ที่จริงแล้วไม่ยอมทำงาน ชอบอยู่สบาย ๆ
3. ทำให้เป้าหมายบิดเบี้ยว (Deflection of Goals) เพิ่มเป้าหมายใหม่เข้าไป หรือฉวยโอกาสบิดเบือนโครงการให้เข้ากับวัตถุประสงค์ของตน เพื่อให้มีการวิ่งเต้นเจรจาต่อรองให้ตนเองมีอำนาจและมีโอกาสตัดสินใจเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อตน
4. การรับว่าจะกระทำแต่ที่แท้แล้วไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Tokenism) คือเมื่อรับนโยบายมาปฏิบัติแล้ว สภาพการปฏิบัติงานจริงไม่มีอะไรเปลี่ยน คือ ยังคงทำงานทุกอย่างง่าย ๆ สบาย ๆ เหมือนเดิม
5. ได้เถียงอย่างเหนียวแน่น (Tenacity) จนทุกฝ่ายพอใจปล่อยให้แผนงานตายไป หรือล่าช้าจนเสียการ
6. สร้างเงื่อนไขเพื่อตนเอง (Odd Man Out) คือ พร้อมถอนตัวออกจากความรับผิดชอบได้ทุกเมื่อ ในขณะที่หน่วยงานอื่นที่ร่วมโครงการกำลังทำงานเอาเป็นเอาตาย คือ ประโยชน์จะเอาแต่ไม่ยอมเข้าไปร่วมเหนื่อยและร่วมเสี่ยงด้วย เป็นต้น

เกมต่าง ๆ ยังมีอีกมากมายในทัศนะของ บาร์แดซ ซึ่งเห็นว่าการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะกระบวนการกลยุทธ์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ตามกรอบกระบวนการทางการเมือง ทำให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ได้ชัดเจน

แบบพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง (Street Level Bureaucrats) ในการน่านโยบายไปปฏิบัติ ซอร์ค (Song, 1982 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2527) ได้ทำการศึกษาโดยพัฒนาแนวความคิดของบาร์แดซ, มิเตอร์ และฮอร์น และบังเกอร์ (Bunker) เพื่ออธิบายลักษณะขององค์การหรือสถาบัน และข้าราชการที่น่านโยบายไปปฏิบัติ พบว่า สามารถจำแนกแบบของพฤติกรรมของข้าราชการจากการสังเกตออกเป็น 4 แบบ คือ

1. แบบตั้งใจทำตาม และทำตามได้สำเร็จ (Intentional Compliance) มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย ผู้มีความตั้งใจแบบนี้จะพยายามตีความเป้าหมาย และขบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Procedure) ออกมาเป็นพฤติกรรม แล้วนำไปปฏิบัติจนสำเร็จ
2. แบบตั้งใจทำตามแต่ไม่สำเร็จ (Intentional Non - Compliance) เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจทำตาม ปฏิบัติตามนโยบายแต่ปฏิบัติล้มเหลว อาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจนโยบาย หรือเพราะ

ทำงานบกพร่อง

3. แบบตั้งใจจะไม่ทำตาม และไม่ทำตามได้สำเร็จ (Unintentional Non - Compliance) เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แล้วเขาสามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเพราะเขาไม่ชอบหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น

4. แบบตั้งใจจะไม่ทำตาม แต่ไม่ทำตามไม่สำเร็จ (Unintentional Unsuccessfully Non - Compliance) เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แต่เขาไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเพราะสิ่งแวดล้อมไม่เอื้ออำนวย

การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้อาจจะแยกออกเป็นระยะต่าง ๆ ตามลักษณะของประเด็นการศึกษาวิจัยดังที่ได้นำเสนอมาแล้ว โดยแบ่งเป็นยุคดังนี้

ยุคการศึกษา (ค.ศ. 1970 - 1975) ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการนำเอาแผนงาน หรือโครงการต่าง ๆ ไปปฏิบัติ โดยมักจะมุ่งความสนใจไปยังหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือเขตพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้ที่ทำการบุกเบิกศึกษาในแนวดังกล่าวคือ เพรสแมนและวินด์ฟสกี โดยชี้ให้เห็นว่า แผนงานดังกล่าวได้รับอนุมัติงบประมาณจริงเพียง 4 ล้านเหรียญสหรัฐ และสามารถจ้างงานได้เพียง 68 ตำแหน่งเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากโครงการหลักทั้งของแผนงานประสบกับปัญหาอุปสรรคบางประการเกี่ยวกับการวางแผนและเงื่อนไขการประสานงานจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ยุคการสร้างตัวแบบ (ค.ศ. 1975 - 1980) ซึ่งเป็นความพยายามในการสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการ และตัวแบบทั้งในแบบจากบนลงล่าง (Top - Down Approach) เช่น ตัวแบบของ มิเตอร์และฮอร์น (Meter & Horn) และของ แมกซ์มานี (Mazmanian) เป็นต้น และแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom - Up Approach) เช่น ตัวแบบของ Lipsky และ Berman เป็นต้น

ยุคการทดสอบตัวแบบ (ค.ศ. 1980 - 1985) ซึ่งเป็นช่วงของการนำเอาตัวแบบต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาแล้วมาทำการทดสอบ เพื่ออธิบายความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์

ยุคการสังเคราะห์และทบทวน (ค.ศ. 1985 - ปัจจุบัน) ซึ่งเป็นความพยายามที่จะผสมผสานการศึกษาทั้งสองลักษณะ กล่าวคือ แบบจากบนลงล่าง และแบบจากล่างขึ้นบนเข้าด้วยกัน (Forward and Backward Mapping) เพื่อสร้างองค์ความรู้และตัวแบบใหม่ที่สมบูรณ์มากขึ้น อันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการศึกษาการนำเอานโยบายไปปฏิบัติในยุคแรก นอกจากนี้ยังมีความพยายามที่จะบูรณาการการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายเข้าด้วยกันอีกด้วย

ส่วนแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น วรเดช จันทรศร (2527) ได้ทำการสำรวจวรรณกรรม พบว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแม้ว่ากำลังได้รับความสนใจมากในการศึกษานโยบายสาธารณะปัจจุบัน แต่ปรากฏว่า ยังไม่มีผลงานวิจัยมากเพียงพอที่จะช่วยให้แสวงหาข้อสรุป หรือชี้แนะแนวทางการศึกษา หรือตัวแบบใดโดยเฉพาะว่า มีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในทัศนะของ วรเดช จันทรศร จึงเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มุ่งเน้นแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทาง และสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

บทความเรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย” ของ วรเดช จันทรศร มองว่า ระบบราชการ คือ กุญแจสำคัญของความสำเร็จในการนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติต่อจากการศึกษาพบปัญหา 4 ประการ คือ

1. หน่วยองค์การ กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นขาดความเข้าใจนโยบายของส่วนกลาง หรือนโยบายของกรม
2. หน่วยงานระดับปฏิบัติการขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณ
3. ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานระดับภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ
4. ขาดการประสานงานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการใช้ทรัพยากร เป็นต้น

กลยุทธ์ในการลดปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง วรเดช จันทรศร และวินิจ ทรงประทุม (2538) ได้เสนอว่า การจัดให้มีการประชุมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันของหน่วยงานของกรม จัดทำแผนการฝึกอบรมให้บุคลากร ได้เพิ่มพูนทักษะและเทคนิคเพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และเข้าใจนโยบายของกรม จัดทำแผนการฝึกอบรมให้บุคลากร ได้เพิ่มพูนทักษะและเทคนิคเพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และเข้าใจนโยบายของกรม ให้ความสำคัญสนับสนุนทรัพยากรเพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อเป็นการแบ่งเบาปัญหา จัดเตรียมคู่มือ เอกสารแนะนำ วัสดุอุปกรณ์ในหน่วยงานระดับล่าง เพื่อให้สามารถให้นำไปใช้ให้เป็นไปตามมาตรฐานและเป้าหมายของงานให้มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน มีการกำกับควบคุม และประเมินผลการปฏิบัติงาน แสวงหาวิธีปฏิบัติที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะความร่วมมือต่างกับหน่วยงานที่มีจำนวนองค์กรเข้าร่วมมาก ๆ พยายาม

ลดความไม่เข้าใจระหว่างหน่วยงาน โดยจัดตั้งทีมงานที่ประกอบด้วยคณะบุคคลผู้ทรงความรู้และประสบการณ์ เพื่อประสานการตัดสินใจ และสร้างความสัมพันธ์แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ร่วมมือประสานงานทั้งภายในและระหว่างองค์กร ในการวางแผนและตัดสินใจนโยบายร่วมกันของผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จในแนวคิดของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2530) ได้เสนอไว้ ดังนี้

1. เป้าหมายต่าง ๆ ของนโยบาย ตลอดจนแนวทางปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดอย่างแน่ชัด ทั้งนี้เพื่อป้องกันการบิดเบือนแก้ไขในขณะปฏิบัติการ หรืออย่างน้อยที่สุดต้องอยู่ในระดับที่สามารถใช้อ้างอิงสำหรับการติดตามประเมินผล และจัดข้อขัดแย้งพิพาทได้
2. นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นต้องตั้งอยู่บนหลักเหตุผล สามารถที่จะแยกแยะความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรม และผลผลิตของนโยบายได้ รวมทั้งจะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานปฏิบัติการอย่างเพียงพอที่จะบังคับใช้ หรือให้บริการต่าง ๆ ได้
3. โครงสร้างการดำเนินงานจะต้องถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปแบบการประสานงานทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสร้างระเบียบวิธีการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่แน่นอน การอนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณที่เพียงพอ และต่อเนื่อง รวมทั้งเปิดโอกาสให้สามารถสนับสนุนจากภายนอก
4. บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติการต้องมีความพร้อม และความผูกพันในการทำงานต้องยอมรับเป้าหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับสูงต้องมีขีดความสามารถทั้งทางด้านการจัดการและทางด้านการเมือง
5. นโยบายที่จะปฏิบัติตามนั้นต้องการแรงสนับสนุนจากภายนอก เช่น กลุ่มผลประโยชน์ผู้มีอำนาจ และอิทธิพลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไป หรืออย่างน้อยที่สุดควรที่จะเป็นกลาง ไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ชัดเจน
6. การเปลี่ยนแปลงในสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีแปรผันตามกาลเวลา ต้องไม่รุนแรงที่จะมากระทบต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่นั้น จะต้องไม่ขัดแย้ง หรือลดความสำคัญของนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

สิ่งสำคัญที่สุดประการหนึ่งของกิจกรรมมนุษย์ คือ การจัดการ มนุษย์มีการรวมกลุ่มกัน เพื่อความสำเร็จในเป้าหมาย มนุษย์ไม่สามารถก้าวไปสู่ความสำเร็จได้ด้วยตัวคนเดียว การจัดการจึงเป็นสิ่งสำคัญในการรวมกลุ่มของบุคคลและสังคมต้องขึ้นกับพลังของกลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มก็จะขยายขึ้น งานของผู้บริหารจึงเพิ่มความสำคัญยิ่งขึ้น การบริหารจัดการจึงมีความสำคัญ ดังนี้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2538) การบริหารและการจัดการ หมายถึง กิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งมีความแตกต่างกัน ดังนี้

คำว่า การบริหาร (Administration) ใช้ในการบริหารระดับสูง หน้าที่หลักคือการกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผน เป็นคำที่นิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public administration) ส่วนคำว่า การจัดการ (Management) เน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) นิยมใช้กับการจัดการธุรกิจ (Business Management)

คุนต์ซ์และเวียห์ริช (Wehrich & Koontz, 1988 อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2538) ได้กล่าวถึงลักษณะและจุดมุ่งหมายของการจัดการไว้ว่า การจัดการ (Management) เป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อม ซึ่งบุคคลจะทำงานร่วมกันในกลุ่มเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

โบวี และคณะ (Bovee et al., 1993 อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2538) หมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร โดยใช้การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การชักนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) มนุษย์ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ทรัพยากรข้อมูลขององค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หลักการจัดการ แบ่งออกเป็น 3 ประการ (พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2537) คือ

1. การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการประสานงานในหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
2. การจัดการ (Management) เป็นเรื่องราวเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายภายในขอบเขตจำกัด ซึ่งกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ในปัจจุบันในระดับท้องถิ่น คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาล
3. หน้าที่ในการจัดองค์การ (Function of an Organization) ซึ่งเป็นกระบวนการประสานงาน ระหว่างบุคคล หรือระหว่างกลุ่มบุคคล หรือ หน่วยงาน ควรมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ พิมลจรรย์ นามวัฒน์ (2537) กล่าวว่า หน้าที่ในการจัดการ

ประกอบด้วย การมีหน้าที่ในการวางแผน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ และวิธีการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ นโยบายและโครงการที่กำหนดไว้ หน้าที่ในการจัดองค์กร เป็นเรื่องของการจัดโครงสร้างบทบาทต่าง ๆ โดยพิจารณากำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการบรรลุเป้าหมายขององค์กร รวมทั้งการจัดรวมกลุ่มกิจกรรม และการจัดให้กลุ่มกิจกรรมนั้น ๆ มีผู้บริหารรับผิดชอบนอกจากนี้ยังมีการเตรียมประสานความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ทั้งแนวดิ่ง แนวนอนของโครงสร้างองค์กรอีกด้วย หน้าที่ในการจัดคนเข้าทำงาน เป็นการจัดการเกี่ยวกับตัวบุคคล และจัดให้บุคคลดำเนินงานตามความเหมาะสม หน้าที่ในการสั่งการเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้แนวทาง และบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และยังพบว่าการจัดการกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อที่จะมุ่งสู่วัตถุประสงค์ จะต้องมียุทธศาสตร์พื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. ทักษะในการตัดสินใจเป็นสิ่งที่แบ่งแยกระหว่างผู้บริหารกับผูปฏิบัติ และเป็นบรรทัดฐานในการวัดความสามารถของผู้บริหารว่าจะใช้ทรัพยากรเท่าไร และอย่างไร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

2. ทักษะในการติดต่อสื่อสารเป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ซึ่งหมายถึง การให้ข้อคิดเห็น ทำให้ตนเองเป็นที่เข้าใจแก่ผู้อื่น การติดต่อสื่อสารจะมีได้ต้องประกอบด้วย 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายผู้ให้หรือส่งข้อความ และฝ่ายผู้รับ และนอกจากนี้ นโยบายและกิจกรรมขององค์กรจะดำเนินไปได้ก็ต่อเมื่อการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างสมาชิกขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ดวงเด่น ศรีบุรี (2547) ได้กล่าวว่า การบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อมุ่งสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในอันที่สร้าง และรักษาไว้ซึ่งสถานะที่เอื้ออำนวยต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความพยายามร่วมกันของบุคคลจะต้องมีทักษะที่สำคัญ คือ ทักษะการตัดสินใจ และทักษะในการติดต่อสื่อสาร

สรุปได้ว่าการบริหารจัดการ คือ กระบวนการ กิจกรรม หรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะเชื่อมั่นว่า กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่ในอันที่จะสร้างและรักษาไว้ซึ่งสถานะที่จะเอื้ออำนวยต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความพยายามร่วมกันของกลุ่มบุคคล

ทรัพยากรการบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากร (Administration Resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4M's การที่เรียกว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่าในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีจัดการเป็น

องค์ประกอบที่สำคัญ ไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว

กรีนวูด (Greenwood, 1988) ได้ให้ความเห็นว่า ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) ทั้งนี้ โดยย้าถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่และเวลาในการบริหารว่าในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐบาลหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีได้ ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และเช่นกันการบริหารนั้น ๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีอย่างมีคุณค่า หากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้น ๆ ส่วนทางการบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีกคือ มีคน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการ (Method) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้น ๆ ว่า 5M's เป็นต้น

การที่มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องทรัพยากรการบริหารดังกล่าวแล้วนั้น แม้ว่าจะเป็นเรื่องปลีกย่อยไปจากทรัพยากรการบริหารหลักทั้ง 4 ประการ ดังกล่าวมาแล้วในตอนต้นก็ตาม แต่ก็ช่วยให้มองเห็นภาพรวมของทรัพยากรทางการบริหารที่กว้างมากขึ้น

กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) หรือการประกอบการในทางบริหารนี้ หรือบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive Function) นั้น ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าจะต้องประกอบด้วยการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของ กุลิก และเออร์วิค (Gulick & Urwick, 1937) เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยโดยมีรายละเอียดดังนี้

กุลิก และเออร์วิค (Gulick & Urwick, 1937) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือที่ชื่อ “Papers on the Science of Administration” ว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า “POSDCORB Model” ซึ่งอธิบายความหมายได้ดังนี้

1. P = Planning หมายถึง การวางแผน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างถูกต้องและสมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์กร ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องการจัดการองค์การนี้ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไขอุปสรรค ข้อขัดข้องตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหาร (Administrative Reorganization) ให้ดีขึ้นด้วย

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man for Competent job) หรือ Put The Right Man on The Right Job ก็รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “การบริหารงานบุคคลนั้นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผนนโยบายการวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่งเพื่อให้ได้มาและได้ประโยชน์ ตลอดจนการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย กระบวนการที่ว่านี้จึงรวมหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมดนับแต่การสรรหา และรับคนเข้าทำงาน จนกระทั่งพ้นจากหน้าที่การงานขององค์การไป

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

การอำนวยการในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) ซึ่งเป็นหลักอันสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมากเหตุ เพราะว่าการที่จะอำนวยการให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

5. Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้ดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้ การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากใน

การบริหารเพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตนเพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร เมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ควรได้กล่าวถึงเพราะมีความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กันประดุจคนกับเงาคือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนถึงการประชาสัมพันธ์ (Public Relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชา และหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงานงบประมาณโดยทั่วไป มักมีวงจรคล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

7.1 การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ (Executive Preparation and Submission)

7.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation Authority)

7.3 การดำเนินการ (Execution)

7.4 การตรวจสอบ (Audit)

กระบวนการบริหารนั้นน่าจะเพิ่มนโยบาย (Policy) และอำนาจหน้าที่ (Authority) เข้าไปได้โดยเรียกย่อ ๆ ว่า PAPOSDCoRB ซึ่งในกรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่าแผนงาน (Planning) ตามแนวเสนอของ ลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick) และลินคอล์น เออร์วิค (Lyndall Urwick) นั้นน่าจะได้นำนโยบาย (Policy) เข้าไว้ด้วยกัน ส่วนอำนาจหน้าที่นั้นก็จะรวมไว้ในเรื่องการจัดองค์กรเพราะการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้มีตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ย่อมจะต้องมีอำนาจหน้าที่อยู่ด้วยแล้ว แต่ถ้าจะแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ให้มีตำแหน่งหน้าที่ในลักษณะของทรัพยากรการบริหารตามแนวของ วิลเลียม กรีนวูด (William Greenwood) แล้วก็จะเห็นเด่นชัดว่าอำนาจหน้าที่เป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารเป็นอันมาก

สรุปได้ว่า การบริหารมีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4M's โดยมี

กระบวนการบริหารจะต้องประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) และมีกระบวนการบริหาร ซึ่งกูลิคและเออร์วิค ได้สรุปประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า “POSDCORB Model” ได้แก่ การวางแผน การจัดส่วนราชการหรือองค์กร การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน การอำนวยการ ความร่วมมือประสานงาน การรายงาน ผลการปฏิบัติงาน และการงบประมาณ

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 ได้บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งสาธารณชนมีความห่วงกังวล มีความต้องการ และมีทักษะที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน

จากการศึกษาเอกสารประกอบการประชุม ของกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เมื่อ 21 กันยายน 2549 ได้สรุปสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย

ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ต่างให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบ การใช้ อำนาจรัฐในทุกระดับ

หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงาน แลกเปลี่ยน การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น
2. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น
3. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้ง คณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น
4. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น
5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

จากหลักการและความจำเป็นดังกล่าวทำให้การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมามีการพัฒนากระบวนการบริหารราชการที่สนับสนุนการปรับกระบวนการทำงานของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม”

ในส่วนภาคราชการ การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขและเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาราชการยุคใหม่ที่เป็นราชการระบบเปิด

การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชนท้องถิ่นจะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานภาคราชการจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน จะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของภาคราชการ ซึ่งถึงเวลาแล้วที่ภาคราชการจะต้องร่วมมือกันเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรมและลดความขัดแย้งในสังคมและที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการที่ยั่งยืนเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง

แนวคิดเกี่ยวกับตลาดกลางสินค้าการเกษตร

จากการศึกษาโครงการจัดทำรูปแบบ (Model) ตลาดกลางภาครัฐ ของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำรูปแบบ (Model) ตลาดกลางสินค้าเกษตรภาครัฐ ที่สามารถรองรับการซื้อขายและกระจายสินค้าเกษตรอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ สามารถช่วยแก้ปัญหาการค้าสินค้าเกษตรได้อย่างยั่งยืน โดยไม่บิดเบือนกลไกตลาดปกติ อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาตลาดกลางสินค้าในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในกระทรวงพาณิชย์ทั้งที่มีการจัดตั้งแล้ว และที่จะจัดตั้งในอนาคต โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (กรมการค้าภายใน, 2552)

ความหมายและความสำคัญของตลาดกลาง

ตลาดกลางสินค้าเกษตร คือ สถานที่นัดพบเพื่อการซื้อขายสินค้าเกษตรที่มีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก เข้ามาทำการซื้อขายโดยตรง ด้วยวิธีการตกลงราคาหรือประมูลราคากันอย่างเปิดเผย ภายใต้ราคาที่เป็นธรรมด้วยการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก อาทิ คลังเก็บรักษาสินค้า อุปกรณ์ชั่ง ตวง วัดและคัดเกรดสินค้าที่ได้มาตรฐาน รวมถึงบริการด้านข้อมูลข่าวสารทางการตลาด เพื่อประกอบการซื้อขาย “ตลาดกลางสินค้าเกษตร” มิติใหม่ในการส่งเสริมเกษตรกรไทยให้มีช่องทางในการซื้อขายสินค้าเกษตรอย่างเป็นระบบ และลดปัญหาสินค้าราคาตกต่ำในอนาคต

ตลาดกลางมีบทบาทที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. สร้างโอกาสในการดำเนินกิจกรรมทางการตลาด โดยมีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมากข้อมูล และข่าวสารประกอบการตัดสินใจซื้อขายที่ครบถ้วนและทันเวลา
2. เพิ่มประสิทธิภาพหรือลดต้นทุนทางการตลาดสินค้าเกษตร มีการนำเสนอข้อมูล การซื้อขายสินค้าเกษตร มีสินค้าหลากหลายมาจำหน่ายในตลาดกลางมีทำเลที่ตั้งที่เหมาะสม มีบริการหรือรูปแบบการขนส่งที่ลดต้นทุนการขนส่ง มีบริการในลักษณะที่ครบวงจร (One Stop Service)
3. ลดความสูญเสียและความเสี่ยงที่เกิดจากการรวบรวมและกระจายสินค้าเกษตร ความสูญเสียจากการขนส่ง ความเสี่ยงจากคุณภาพสินค้า ความเสี่ยงจากการชำระเงิน ความเสี่ยงจากการไม่สามารถจำหน่ายสินค้าได้หมด
4. ยกมาตรฐานสินค้าเกษตรไทย กำหนดให้สินค้าเกษตรที่เข้าสู่ตลาดกลางต้องเป็นสินค้าที่มีมาตรฐานแน่นอน และสามารถจัดมาตรฐานสินค้าได้ชัดเจน ครอบคลุมทั้งมาตรฐานประเภทสินค้า (เกรดของสินค้า) มาตรฐานบรรจุภัณฑ์ มาตรฐานปริมาณสินค้า (ขนาดและน้ำหนัก) และมาตรฐานความปลอดภัย ตลาดกลางจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อมีระบบตรวจสอบมาตรฐาน และคุณภาพสินค้าที่รวดเร็วและต้นทุนต่ำ สามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ซื้อได้สูงกว่าการซื้อขายผ่านช่องทางอื่น ๆ
5. ยกยอราคาสินค้าไทย ตลาดกลางเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรสามารถพบผู้ซื้อจำนวนมาก โดยเฉพาะการสนับสนุนให้เกิดการซื้อขายด้วยการประมูลราคา

“ตลาดกลางสินค้าเกษตร” มิติใหม่ในการส่งเสริมเกษตรกรไทยให้มีช่องทางในการซื้อขายสินค้าเกษตรอย่างเป็นระบบ และลดปัญหาสินค้าราคาตกต่ำในอนาคต เจ้าของตลาดกลางมีบทบาทหน้าที่ในการจัดอุปกรณ์มาตรฐาน และเจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกเพื่อให้บริการตลาดกลางสินค้าเกษตร พร้อมสรรพสำหรับ ผู้ซื้อเพราะนี่จะทำให้สะดวกซื้อ ด้วยปริมาณสินค้าเกษตรที่หลากหลาย สามารถเปรียบเทียบราคาและคุณภาพได้รับข้อมูลข่าวสารทางการตลาดที่ตรงกับ

สถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันได้รับบริการรับฝากสินค้าเพื่อปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น เช่นการลดความชื้นหรือขอใช้บริการลานตากของตลาดกลางสินค้าเกษตร โดยที่ตลาดกลางสินค้าเกษตรช่วยภาครัฐ เกื้อหนุนเกษตรกรและผู้ซื้อ 1) ช่วยให้มีสถานที่รองรับผลผลิตทางการเกษตรที่ได้มาตรฐานทั้งทางด้านคุณภาพและราคาสินค้า 2) ภาครัฐสามารถเก็บข้อมูลข่าวสารการตลาดมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางให้เกษตรกรนำไปปฏิบัติ 3) เพื่อป้องกันปัญหาสินค้าเกษตรล้นตลาดจนทำให้ราคาตกต่ำเป็นกลไกทางการตลาดอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงสินค้าเกษตรไทยว่าอนาคตจะไปทิศทางใด

ตลาดกลางสินค้าเกษตร สิทธิประโยชน์ที่เกษตรกรหรือผู้ขาย มีแต่ได้ไม่มีเสียเพราะ

- 1) เป็นศูนย์กลางการซื้อขายสินค้าเกษตรที่แน่นอน สะดวกต่อการกำหนดระยะเวลาในการขนส่งสินค้า เพื่อลดปัญหาความเสียหายของสินค้าระหว่างการเดินทาง 2) เกษตรกรหรือผู้ขายสามารถจำหน่ายสินค้าเกษตรได้ในราคาที่เป็นครมไม่ถูกกดราคาราจากผู้ซื้อ และได้รับเงินจากการขายทันทีเมื่อมีการตกลงซื้อสินค้า 3) ภายในตลาดกลางสินค้าเกษตร เกษตรกรหรือผู้ขายสามารถฝากผลผลิตไว้ที่ตลาดกลางได้เพื่อรอราคาขายที่ดีกว่า 4) ตลาดกลาง มีบริการเครื่องชั่ง ตวง วัดที่ได้มาตรฐานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทั้งของผู้ซื้อและผู้ขาย 5) เพื่อให้เกษตรกรหรือผู้ขายมีข้อได้เปรียบในการขายสินค้าเกษตรทางตลาดกลางจึงอำนวยความสะดวกด้วยแหล่งข้อมูลข่าวสารราคาสินค้าเกษตรทั่วประเทศไว้ให้บริการอย่างครบครัน

ตลาดกลางเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่

จากแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554 - 2556) ของเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ ได้สรุปข้อมูลทั่วไป วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

1. วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การพัฒนา

เทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ มีวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังนี้
(แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่)

วิสัยทัศน์

“มะขามเมืองใหม่น่าอยู่ เชิดชูคุณธรรม ก้าวนำการพัฒนา ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ แหล่งผลิตผลผลิตไม้รส เลิศ ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ จุดกำเนิดแม่น้ำจันทบุรี”

พันธกิจ

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 และมาตรา 51 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และกฎหมายอื่น

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

1.1 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (มาตรา 16 (2), มาตรา 50 (2), มาตรา 51 (8))

1.2 การสาธารณูปโภค และการก่อสร้างอื่น ๆ (มาตรา 16 (4))

1.3 การสาธารณูปการ (มาตรา 16 (5))

1.4 การควบคุมอาคาร

1.5 ให้มี และบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (มาตรา 51 (8))

1.6 การผังเมือง (มาตรา 16 (25))

2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

2.1 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (มาตรา 50 (6))

2.2 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (มาตรา 50 (7))

2.3 การป้องกันและระงับโรคติดต่อ (มาตรา 50 (4))

2.4 การจัดการศึกษา (มาตรา 16 (9))

2.5 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (มาตรา 16 (10))

2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (มาตรา 16 (12))

2.7 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (มาตรา 16 (19))

2.8 การส่งเสริมการกีฬา (มาตรา 16 (14))

2.9 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (มาตรา 16 (19))

2.10 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (มาตรา 51 (13))

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (มาตรา 50 (1))

3.2 การรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินสาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล (มาตรา 50(3))

3.3 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (มาตรา 16 (17))

3.4 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ (มาตรา 16 (23))

3.5 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 16 (29))

3.6 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (มาตรา 16 (30))

3.7 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (มาตรา 16 (3), มาตรา 51 (3))

3.8 การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน (มาตรา 16 (20), มาตรา 51 (2))

3.9 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (มาตรา 16 (22), มาตรา 51 (2))

3.10 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (มาตรา 16 (21) , มาตรา 51 (2))ง

3.11 การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร (มาตรา 16 (26))

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

4.1 บำรุงและส่งเสริมการทำการมหากินของราษฎร (มาตรา 51 (5))

4.2 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (มาตรา 16 (1))

4.3 การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ (มาตรา 16 (6))

4.4 การพาณิชย์และส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 16 (8))

4.5 การส่งเสริมการท่องเที่ยว (มาตรา 16 (8))

5. ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.1 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 16 (24))

5.2 การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย (มาตรา 16 (18))

6. ด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

6.1 บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 50 (8) และ มาตรา 16 (11))

7. ด้านการบริหารจัดการ และการสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.1 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (มาตรา 50 (5))

7.2 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (มาตรา 16 (15))

7.3 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (มาตรา 16 (16))

7.4 การดูแลรักษาที่สาธารณะ (มาตรา 16 (27))

ยุทธศาสตร์การพัฒนาและกลยุทธ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

มาตรการที่ 1 การวางผังเมือง

มาตรการที่ 2 การพัฒนาการคมนาคมขนส่งและการจราจร

มาตรการที่ 3 การจัดระบบสาธารณูปโภค

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

มาตรการที่ 1 การส่งเสริมอาชีพและรายได้ให้แก่ประชาชน

มาตรการที่ 2 การจัดตั้งตลาดกลางและศูนย์กลางเศรษฐกิจชุมชน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาด้านสังคม

มาตรการที่ 1 การพัฒนาการศึกษาทุกระดับ โดยการเพิ่มช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน พัฒนาการศึกษาคู่ปฐมวัย สนับสนุนการศึกษาในระบบ การจัดกิจกรรมนักเรียนในวันสำคัญ ส่งเสริมการศึกษานอกระบบ

มาตรการที่ 2 จัดตั้งศูนย์เยาวชนและส่งเสริมการพัฒนาเยาวชน

มาตรการที่ 3 พัฒนาระบบข้อมูลและการให้บริการด้านสังคมสงเคราะห์

มาตรการที่ 4 พัฒนาระบบข้อมูลและระบบงานสาธารณสุข

มาตรการที่ 5 ส่งเสริมการดำเนินการด้านศาสนาและวัฒนธรรมท้องถิ่น

มาตรการที่ 6 พัฒนาระบบการกีฬาและนันทนาการ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรการที่ 1 สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรการที่ 2 ปรับปรุงดูแลและสร้างสวนสาธารณะสำหรับประชาชนและแหล่งนันทนาการ

มาตรการที่ 3 ปรับปรุงทัศนียภาพสองข้างทางถนนทางหลวงท้องถิ่น

มาตรการที่ 4 พัฒนาการจัดระบบการจัดการขยะ

มาตรการที่ 5 พัฒนาระบบการบำบัดน้ำเสียในชุมชน

มาตรการที่ 6 ส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการอนุรักษ์ป่าไม้ธรรมชาติ

มาตรการที่ 7 พัฒนาและปรับปรุงแหล่งน้ำ และการฟื้นฟูสภาพดิน

มาตรการที่ 8 การป้องกันและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม

มาตรการที่ 9 การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและโบราณสถาน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร

มาตรการที่ 1 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและการจัดการท้องถิ่น

มาตรการที่ 2 ส่งเสริมการพัฒนาความรู้ ทักษะสำหรับบุคลากรในการเพิ่ม

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน และปลูกฝังค่านิยม คุณธรรมจริยธรรมในการทำงาน

มาตรการที่ 3 พัฒนาการปรับปรุงกระบวนการการทำงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล

มาตรการที่ 4 ส่งเสริมการพัฒนาความรู้สำหรับผู้บริหารและบุคลากรให้มี

ความสามารถและทักษะระบบจัดการที่ดีตามมาตรฐานตำแหน่ง

มาตรการที่ 5 ส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรการที่ 6 ส่งเสริมความรู้ และเผยแพร่วิถีประชาธิปไตย และการพัฒนาการ

ประชาสัมพันธองค์กร

มาตรการที่ 7 ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการทำงาน และปรับปรุง

วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการบริหารงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาด้านความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

มาตรการที่ 1 การจัดระเบียบสังคมและเฝ้าระวังยาเสพติด

มาตรการที่ 2 การจัดระบบงานและเครือข่ายด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว

มาตรการที่ 1 ส่งเสริมกลุ่มอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์

มาตรการที่ 2 แนวทางการพัฒนาเครือข่ายแหล่งท่องเที่ยว

มาตรการที่ 3 ส่งเสริมให้มีวัสดุอุปกรณ์เพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ที่ 8 การพัฒนาด้านเชิดชูคุณธรรม

มาตรการที่ 1 การส่งเสริมสนับสนุนให้รางวัล ผู้มีผลงานและเชิดชูคุณธรรมดีเด่น

ความเป็นมาของตลาดกลางเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่

จากเอกสารบรรยายสรุปของเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ ประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. 2554 เทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอมะขาม

จังหวัดจันทบุรี ตั้งอยู่เลขที่ 225/17 หมู่ที่ 1 ถนนเฉลิมพระเกียรติ ร.9 ตำบลมะขาม อำเภอมะขาม

จังหวัดจันทบุรี ได้รับยกฐานะโดยการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงชื่อจากองค์การบริหารส่วนตำบล

มะขาม อำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม

พ.ศ. 2551 มีพื้นที่ในความรับผิดชอบ 50.75 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน/ชุมชน จำนวน

ประชากร 5,841 คน ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม (ทำสวนผลไม้) ซึ่งที่ผ่านมา

สภาพปัญหาหลักของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ประการหนึ่ง ได้แก่ เกษตรกร

ประสบปัญหาด้านราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ประชาชนยังมีรายได้ น้อยไม่เพียงพอต่อการยังชีพ เนื่องจากขาดโอกาส และการสนับสนุนในการสร้างอาชีพเพื่อหารายได้ ให้แก่ตนเองและครอบครัว เทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่จึงมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาและ ความต้องการของประชาชน โดยจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ แนวทางในการพัฒนา ส่งเสริมอาชีพให้เกษตรกรได้มีอาชีพอย่างต่อเนื่อง และการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจในท้องถิ่น ควบคู่กันไป โครงการที่สำคัญ ได้แก่ โครงการจัดสร้างตลาดกลางสินค้าเพื่อการเกษตร โครงการ จัดตั้งตลาดนัดและลานค้าชุมชน โครงการจัดตั้งศูนย์ประสานการตลาดและแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ ตำบล (OTOP) ซึ่งสอดคล้องยุทธศาสตร์ของจังหวัดจันทบุรี ด้านการพัฒนาสินค้าเกษตรคุณภาพ เพื่อให้เป็นศูนย์กลางการค้าขายและระบายผลผลิตทางการเกษตรออกสู่ตลาดนอกแหล่งผลิต นอกจากนี้ เทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ ได้จัดหาภาคเอกชนมามีส่วนร่วมในการจัดตลาดนัดชุมชน ในตลาดกลางของเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่เป็นประจำ สัปดาห์ละ 3 วัน ตลอดทั้งปีจาก การดำเนินโครงการดังกล่าวสามารถทำให้ประชาชนได้มีโอกาสร้างอาชีพค้าขายเป็นอาชีพ หลักและอาชีพเสริม เสริมสร้างรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัว นอกจากนี้ เทศบาลตำบลมะขาม เมืองใหม่ สามารถบริหารจัดการโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยการจัดเก็บรายได้ จากการให้เช่าทรัพย์สิน และค่าธรรมเนียม ได้เพิ่มเติมจากรายได้ที่จัดเก็บตามกฎหมาย เพื่อนำรายได้ มาพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

โครงการจัดสร้างตลาดกลางเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ จัดสร้างขึ้นโดยใช้ งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขาม เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ในที่ดิน สาธารณประโยชน์หนองตะพอง เนื้อที่ 12 ไร่ มีการบริหารจัดการตลาดกลางโดยคณะกรรมการ ตลาดกลาง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งให้บริหารงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและ มีประสิทธิภาพ

ในการจัดหาประโยชน์ในตลาดกลาง ซึ่งเป็นทรัพย์สินของเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ ได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2538 โดยมีคณะกรรมการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหาร ส่วนตำบลมะขาม ตามคำสั่งอำเภอมะขาม ที่ 90/ 2546 ลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2546 โดยมีอำนาจ หน้าที่ 1) กำหนดประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของการจัดให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของเทศบาลตำบล มะขามเมืองใหม่ไว้ล่วงหน้า โดยคำนึงถึงสภาพและทำเลของอสังหาริมทรัพย์ 2) กำหนดหลักเกณฑ์ การเช่าและการต่ออายุสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลมะขาม ระยะเวลา การให้เช่าและต่ออายุสัญญาเช่า และอัตราค่าเช่า ภายหลังการต่ออายุสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้

ให้กำหนดไว้ล่วงหน้าก่อนเข้าและการต่ออายุสัญญาเช่าทุกครั้ง 3) กำหนดค่าตอบแทนการต่ออายุสัญญาเช่า การให้เช่าช่วง และการเปลี่ยนตัวผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์

ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 องค์การบริหารส่วนตำบลมะขาม ได้จัดทำโครงการก่อสร้างตลาดกลางสินค้าเพื่อการเกษตร ในที่ดินสาธารณประโยชน์หนองตะพอง เนื้อที่ประมาณ 50 ไร่ โดยได้รับการสนับสนุน งบประมาณการก่อสร้างจากกองทุนกระจายการผลิตและการจ้างงานไปสู่ภูมิภาค (กจก.) ประกอบด้วยอาคารค้าขายปลีกล้วยไม้จำนวน 1 หลัง และอาคารศูนย์ประสานการตลาดและการแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ตำบล (OTOP) จำนวน 1 หลัง และระบบสาธารณูปโภคภายใน ได้แก่ ระบบไฟฟ้า การบริหารจัดการโดยคณะกรรมการบริหารตลาดกลางชุดเดิม ส่วนการบริหารจัดการศูนย์ประสานการตลาดและการแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ตำบล (OTOP) ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารตลาดกลางเพื่อบริหารจัดการตลาดกลางเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตามคำสั่งเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ ที่ 136/ 2551 ลงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------------|--------------------------------|
| 1. นายมานพ ธรรมเจริญ | เป็นประธานกรรมการ |
| 2. นายเกียรติศักดิ์ วงศ์คำปิ่น | เป็นรองประธานกรรมการ |
| 3. นายจวน เจริญการ | เป็นกรรมการ |
| 4. นายใหญ่ บุญอาจ | เป็นกรรมการ |
| 5. นายณรงค์ คนซื่อ | เป็นกรรมการ |
| 6. นายกำจัด บุญไทย | เป็นกรรมการ |
| 7. นายบุญเลิศ ผ่องสวัสดิ์ | เป็นกรรมการ |
| 8. นายทัศนพงษ์ ธรรมคงทอง | เป็นกรรมการ |
| 9. นายโยธิน เขียรธรรม | เป็นกรรมการ |
| 10. นางสาวจันทร์เพ็ญ แก้วแกมกาญจน์ | เป็นกรรมการ |
| 11. นางสาวดวงรัตน์ มยานนท์ | เป็นกรรมการ |
| 12. นายสราวุธ อินทะพันธุ์ | เป็นกรรมการและเลขานุการ |
| 13. นายสมชาย โคตรพัฒน์ | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการตลาด ซึ่งได้มีผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการตลาดกลาง ตลาดสด ตลาดค้าชุมชน ด้านรูปแบบการจัดการตลาด ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนา การออกแบบ การปรับปรุงตลาด และสภาพแวดล้อมของตลาด ได้มีผู้ศึกษาดังนี้

ระพีศักดิ์ มาลัยรุ่งสกุล (2543) ได้ศึกษาการศึกษารูปแบบการจัดการตลาดสดตามหลักสุขาภิบาลอาหารในเขตเทศบาลนครลำปาง เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาที่ศึกษาลักษณะแบบตัดขวาง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการตลาดสดในเขตเทศบาลนครลำปาง และศึกษาความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการตลาด เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงตลาดสดให้ได้มาตรฐานตามหลักสุขาภิบาลอาหาร ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับตลาดสดพบว่าทุกกลุ่มมีความเห็นว่าการปรับปรุงตลาดสด โดยได้รูปแบบแนวทางการจัดการตลาดสดในเขตเทศบาลนครลำปาง โดยวิธีการดำเนินงานแบบผสมผสาน ที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่ม ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ, เจ้าของตลาด, ผู้ประกอบการค้า และประชาชนในการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้อย่างจริงจัง, การมีส่วนร่วมของกลุ่มที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่ม, การรวมกลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นเครือข่ายในรูปแบบสมาคม, ชมรมตลาดสดและการใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการปรับปรุงตลาดสด โดยใช้กระบวนการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก ทักษะ และจิตสำนึก ในรูปแบบการอบรมให้ความรู้, การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน, เวทีชุมชนและการณรงค์ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการตลาดสด เพื่อให้การจัดการตลาดสดสามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้อย่างครอบคลุม และสามารถลดช่องว่างในการแก้ปัญหา อันจะนำไปสู่การจัดการตลาดสดที่ถูกต้องหลักสุขาภิบาลอาหารได้อย่างยั่งยืน

สุทธิชาติ อำมาตย์หิน (2543) ได้ศึกษาความพึงพอใจของเกษตรกรในบริการการตลาดข้าวของตลาดกลางผลิตผลเกษตรประจำตำบลในจังหวัดอุดรธานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สภาพพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจของเกษตรกร สภาพการใช้บริการการตลาดข้าวของตลาดกลางผลิตผลเกษตรประจำตำบล ความพึงพอใจของเกษตรกรในบริการการตลาดข้าวของตลาดกลางผลิตผลเกษตรประจำตำบล และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของเกษตรกรในบริการการตลาดข้าวของตลาดกลางผลิตผลเกษตรประจำตำบล ซึ่งผลการวิจัยเป็น พบว่า เกษตรกรเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงบริการการตลาดข้าวของตลาดกลางผลิตผลเกษตรประจำตำบลของสหกรณ์ ในเรื่องการรับซื้อข้าวในราคาที่สูงขึ้น ความพึงพอใจของเกษตรกรในบริการการตลาดกลางผลิตผลเกษตรประจำตำบล เกษตรกรมีความพึงพอใจมากในบริการการตลาดข้าวของตลาดกลาง ๗

โดยจำแนกเป็น 8 ด้าน ได้แก่ ด้านสภาพแวดล้อมการบริการ ด้านการนำเสนอบริการ ด้านการบริการ ตรวจสอบคุณภาพข้าว ด้านการตกลงซื้อขายและกำหนดราคาข้าว ด้านการบริการชั่งน้ำหนักข้าว ด้านการบริการขนถ่ายข้าว ด้านการบริการทางการเงิน และด้านการบริการข่าวสารการตลาด ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยพื้นฐานทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสภาพการใช้บริการฯ กับความพึงพอใจของเกษตรกรในบริการการตลาดข้าวของตลาดกลางผลิตผลเกษตรประจำตำบลพบว่า 1) ด้านสภาพแวดล้อมการบริการ มีความสัมพันธ์กับขนาดพื้นที่ที่ใช้ในการทำนา ความต้องการเงินเฉลี่ยคืนจากการขายข้าวให้ตลาดกลาง ฯ ปริมาณผลผลิตข้าว ระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทางเข้าสู่ตลาดกลาง ฯ 2) ด้านการนำเสนอบริการ มีความสัมพันธ์กับความเชื่อถือศรัทธาการดำเนินงานของสหกรณ์ ความต้องการเงินเฉลี่ยคืนจากการขายข้าวให้ตลาดกลาง ฯ ระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทางเข้าสู่ตลาดกลาง ฯ 3) ด้านการบริการตรวจสอบคุณภาพข้าว มีความสัมพันธ์กับราคาข้าวที่ตลาดกลาง ฯ รับซื้อระยะทางจากบ้านพักถึงตลาดกลาง ฯ 4) ด้านการตกลงซื้อขายและกำหนดราคาข้าว มีความสัมพันธ์กับความต้องการจัดหาปัญหาการเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลาง ขนาดพื้นที่ที่ใช้ในการทำนา ความต้องการเงินเฉลี่ยคืนจากการขายข้าวให้ตลาดกลาง ฯ ความต้องการความยุติธรรมในการชั่งตวง วัด ความต้องการขายข้าวให้ได้ราคาสูง 5) ด้านการบริการชั่งน้ำหนักข้าว มีความสัมพันธ์กับระยะทางจากบ้านพักถึงตลาดกลาง ฯ 6) ด้านการบริการขนถ่ายข้าว มีความสัมพันธ์กับความต้องการสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ขนาดพื้นที่ที่ใช้ในการทำนา จำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่เป็นแรงงานในการทำนา 7) ด้านการบริการทางการเงิน มีความสัมพันธ์กับระยะทางจากบ้านพักถึงตลาดกลาง ฯ และระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทางเข้าสู่ตลาดกลาง ฯ 8) ด้านการบริการข่าวสารการตลาด มีความสัมพันธ์กับระยะทางจากบ้านพักถึงตลาดกลาง ฯ และระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทางเข้าสู่ตลาดกลาง ฯ และมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยทางการบริหารจัดการ ได้แก่ 1) ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ข่าวสารเกี่ยวกับราคาข้าวไปยังหมู่บ้านของเกษตรกรให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่มีการซื้อขายข้าวอย่างหนาแน่น 2) ควรเปิดจุดรับซื้อข้าวในบางหมู่บ้าน โดยเฉพาะหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลจากตลาดกลาง ฯ ในช่วงที่มีการซื้อขายหนาแน่น 3) ควรให้ความสำคัญแก่การบริการขนถ่ายข้าวเปลือกจากชุมชนของเกษตรกรเข้าสู่ตลาดกลาง 4) ควรมีบริการปรับปรุงคุณภาพข้าวเพื่อการเพิ่มมูลค่าผลผลิต 5) ควรจัดให้มีของรางวัลสูงใจเกษตรกรในช่วงที่มีการซื้อขายหนาแน่น 6) ควรร่วมมือกับตลาดกลางผลิตผลเกษตรประจำตำบลแห่งอื่น ๆ ที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกันในการบริการการตลาดข้าวและการประชาสัมพันธ์ 7) ควรร่วมมือตลาดกลางสินค้าเกษตรในระดับจังหวัดในการจำหน่ายผลผลิตข้าวที่รับซื้อไว้ต่อไป

ปาริชาติ ภูสนาม (2545) ได้ศึกษาการบริหารและการจัดการตลาดลานค้าชุมชนบ้านม่วง ตำบลบ้านทุ่ม อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้ศึกษาการเกิดขึ้นของตลาดลานค้าชุมชน และ

ศึกษารูปแบบการบริหารและการจัดการตลาดลานค้าชุมชน รวมทั้งศึกษาพฤติกรรมและความต้องการของผู้ซื้อและผู้ขาย ตลอดจนผลกระทบทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดจากตลาดลานค้าชุมชนจากการศึกษามีส่วนร่วมของกลุ่มผู้บริหารตลาดลานค้าชุมชนบ้านม่วง พบว่า กลุ่มผู้บริหารตลาดลานค้าชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการตลาดลานค้าชุมชนในระดับมาก กลุ่มผู้บริหารตลาดลานค้าชุมชนมีความสามัคคีและมีความตั้งใจจริงในการบริหารตลาดให้ดีและมีประสิทธิภาพ กลุ่มผู้ขายสินค้าในตลาด พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีรายได้จากการขายสินค้าในตลาดลานค้าชุมชนในวันปกติน้อยกว่า รายได้ในวันเสาร์หรือวันอาทิตย์ ประเภทสินค้าที่ขายส่วนใหญ่จะเป็นผักสดและผลไม้ เหตุผลสำคัญที่ขายสินค้าที่ตลาดลานค้าชุมชน คือ อยู่ใกล้บ้าน และมีความเห็นว่างรูปแบบของตลาดลานค้าชุมชน มีความเหมาะสมแล้ว กลุ่มผู้ซื้อสินค้าในตลาดลานค้าชุมชนบ้านม่วง ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงเป็นผู้อาศัยอยู่ที่บ้านม่วงใกล้ตลาด สาเหตุที่มาซื้อสินค้าที่ตลาดลานค้าชุมชนบ้านม่วง คือ อยู่ใกล้บ้าน ประเภทสินค้าที่ซื้อบ่อยที่สุดคือ อาหารสด เช่น ไข่ เนื้อ เนื้อหมู ปลาและอาหารทะเลสด ปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มผู้บริหารตลาดลานค้าชุมชนบ้านม่วง มี 2 ด้าน คือ ปัญหาในการพัฒนาปรับปรุงตลาด ซึ่งจะพบปัญหาในเรื่องสถานที่ตลาดลานค้าชุมชนมีจำกัด ไม่สามารถที่จะขยายตลาดได้ ส่งผลให้ตลาดคับแคบ แออัด ขาดงบประมาณในการก่อสร้างอาคารใหม่เพิ่มและเทพื้นคอนกรีต ทำให้เป็นอุปสรรคในการที่ผู้ขายไม่มีหลังคาเมื่อฝนตกพื้นดินจะแฉะแฉะทำให้ไม่น่าเดินซื้อสินค้า ปัญหาอีกด้านหนึ่งคือ ปัญหาในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารและการจัดการตลาดลานค้าชุมชนที่สำคัญคือ ปัญหาในการจัดการแผงสินค้าให้กับผู้ขายสินค้า เนื่องจากผู้ขายไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ทางกลุ่มผู้บริหารได้วางไว้จึงส่งผลให้ตลาดไม่น่าเดินซื้อสินค้า ปัญหาอุปสรรคของผู้ขายสินค้าและผู้ซื้อสินค้าในตลาดลานค้าชุมชนบ้านม่วงที่พบคือ ผู้ขายไม่มีอาคารที่ขายสินค้าจะต้องวางขายที่นอกอาคารทำให้เป็นอุปสรรคในการขายสินค้าเมื่อเวลาฝนตกและปัญหาที่ผู้ซื้อพบ คือ สินค้าที่ผู้ขายนำมาวางขายที่ตลาดชุมชนยังมีไม่เพียงพอต่อความต้องการต้องเข้าไปซื้อที่ตลาดในเมืองขอนแก่น

สมลักษณ์ หมูสวัสดิ์ (2545) ได้ศึกษาวิจัยแนวโน้มการออกแบบตลาดสดระดับชุมชนในเขตบางกะปิ โดยทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาที่เกิดขึ้นกับตลาดสดและลักษณะของตลาดสดที่ผู้ซื้อต้องการ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจุบันตลาดสดในเขตบางกะปิ โดยทั่วไปจะติดตลาดในตอนเช้าและเย็น ซึ่งกิจกรรมการซื้อขายจะเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่จะหนาแน่นในตอนเช้ามาเป็นตอนเย็น เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องเวลา และการเดินทางของผู้บริโภค นับตั้งแต่การติดขัดของการจราจร, การจอดรถ, ที่อยู่ไกลออกไปจากที่ทำงาน เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่กินเวลาให้หมดไป ดังนั้นคนส่วนใหญ่จึงได้เลื่อน ช่วงเวลาของการจ่ายตลาดจากการไปจ่ายตลาดตอนเช้าหรือสายจากบ้านมาแวะซื้อตอนเช้ากลับจากทำงานในตอนเย็นไปแล้ว ด้านสถานที่และสภาพแวดล้อมทางกายภาพ พบว่า

ตลาดควรตั้งอยู่ในสถานที่ที่การคมนาคมขนส่งสะดวก ง่ายต่อการเข้าถึง เป็นเส้นทางคมนาคมสายหลัก มีชุมชนมากพอที่ทำให้เกิดกำลังซื้อได้ มีสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ มีต้นไม้ให้ความร่มเย็นและช่วยป้องกันมลพิษที่เกิดจากที่จอดรถและการจราจรติดขัดรอบ ๆ ตลาด ทางเดินเท้าเข้าตลาดและรอบ ๆ จัดให้เป็นระเบียบและสะอาด มีการรักษาความปลอดภัยจากการโจรกรรม สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในตลาดสดพบว่า ปัจจุบันยังคงมีปัญหาด้านแสงสว่าง กลิ่น ความชื้น ฝนสาด การระบายน้ำ การกำจัดขยะ การจัดระเบียบการใช้พื้นที่ ที่จอดรถ การจราจรติดขัดรอบ ๆ ตลาด ตัวอาคารตลาดทรุดโทรมไม่ได้รับการปรับปรุง พื้นเปียกและไม่น่าเดิน การไม่รักษาความสะอาดของผู้ขาย ห้องน้ำและโทรศัพท์สาธารณะไม่เพียงพอต่อความต้องการและหาบเร่แผงลอยกีดขวางทางเดิน ปัญหาเหล่านี้ถ้าได้รับการเอาใจใส่และคำนึงถึงก่อนการจัดสร้างตลาดสดขึ้นใหม่และเตรียมการป้องกันไว้ล่วงหน้า ก็จะช่วยให้ตลาดสดที่เกิดขึ้นลักษณะที่ดีได้ ลักษณะของตลาดสดที่ผู้ซื้อต้องการพบว่า ต้องการตลาดสดที่สะอาดถูกสุขลักษณะ เดินทางและเข้าถึงสะดวก มีบริการอย่างเพียงพอในเรื่องของที่จอดรถ ร้านค้าที่หลากหลาย การรักษาความปลอดภัย ข้าราชการ โทรศัพท์ ห้องน้ำ อุปกรณ์อำนวยความสะดวก เช่น รถเข็นสำหรับใส่สินค้า เครื่องคิดเลข ล็อกเกอร์ใส่ของ ตาชั่งกลาง ผลการวิจัยดังกล่าวสามารถนำไปกำหนดแนวคิดในการออกแบบ และออกแบบ และองค์ประกอบทางสถาปัตยกรรมเพื่อการออกแบบอาคารตลาดสดระดับชุมชนที่สามารถตอบสนองผู้ใช้และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมอย่างเหมาะสม

สวนันต์ ธรรมแก้ว (2547) ได้ศึกษาการปรับปรุงพื้นที่บริเวณตลาดวโรรส จังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาวิวัฒนาการของชุมชนและสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ในปัจจุบัน เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงสภาพแวดล้อมกายภาพของพื้นที่ เพื่อเพิ่มศักยภาพการใช้ที่ดินและเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนเมืองให้ดีขึ้นจากการสำรวจเบื้องต้นพบว่า พื้นที่ศึกษามีปัญหาทางกายภาพ อาคารร้านค้าในพื้นที่ขาดการดูแลรักษา มีกิจกรรมการค้าเกิดขึ้นตลอดทั้งวันโดยไม่มีช่วงเวลาสำหรับการซ่อมแซมปรับปรุงอย่างเป็นระบบจึงทำให้พื้นที่เสื่อมโทรมทั้งอาคารสิ่งก่อสร้างและภูมิทัศน์ การพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่โครงการจึงนำเสนอแนวคิดให้มีการรื้อปรับปรุงเฉพาะอาคารที่หมดอายุการใช้งานหรืออาคารที่หมดคุณค่าในการลงทุน เพื่อพัฒนาให้เป็นย่านการค้าที่เหมาะสม รองรับการค้าขายตัวของเมืองในอนาคต แนวทางการปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่ชุมชนบริเวณตลาดวโรรส ที่เสนอแนะประกอบด้วย 1) การควบคุมการใช้ที่ดินโดยจำแนกพื้นที่ออกเป็นพื้นที่อนุรักษ์อาคาร พื้นที่การควบคุมการก่อสร้าง พื้นที่พาณิชย์กรรม พื้นที่ว่าง และพื้นที่จอดรถที่เหมาะสม 2) การเชื่อมโยงระบบเครือข่ายการสัญจร โดยปรับปรุงทางเดินเท้าและจุดเชื่อมต่อระหว่างชุมชนเข้าสู่ตลาด และเชื่อมต่อตลาดให้เป็นย่านการค้าที่สมบูรณ์ 3) การอนุรักษ์และปรับปรุงทางกายภาพของอาคารและภูมิทัศน์ริมน้ำ ด้วยองค์ประกอบทางสถาปัตยกรรมและภูมิสถาปัตยกรรม 4) การฟื้นฟูทาง

สังคมและเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมของจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีเอกลักษณ์เป็นย่านการค้าที่สำคัญของเมืองเชียงใหม่

ฉัตร บัวเกิด (2550) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีความมุ่งหมาย คือ 1) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนสินค้าตามลักษณะองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 377 คน ซึ่งได้มาจากการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบกำหนดจำนวน (Quota Sampling) การเก็บรวบรวมข้อมูลกระทำโดยใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า 1) การมีส่วนร่วมในการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาในรายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมในการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับมาก มีความพร้อม ด้านความเหมาะสมในการกำหนดนโยบาย ด้านความรู้ ความเข้าใจและแนวทางปฏิบัติ และด้านความต้องการเพื่อพัฒนาเครือข่าย มีระดับมาก 2) ผลการศึกษาเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนสินค้าตามลักษณะองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามขนาดรายได้ และประเภทสินค้าพบว่า 1) ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 2) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) ประเภทสินค้าขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของกูลิค และเออร์วิค (Gulick & Urwick, 1937) เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยประกอบด้วย 7 ด้าน ได้แก่ 1) การวางแผน 2) การจัดส่วนราชการหรือองค์กร 3) การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน 4) การศึกษาวิธีการ 5) การควบคุมงานและนิเทศงาน 6) การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการ 7) การงบประมาณ ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาปัญหาการบริหารจัดการตลาดกลางของเทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่ โดยสามารถแสดงได้ดังภาพ ที่ 7

**ปัญหาการบริหารจัดการตลาดกลาง
เทศบาลตำบลมะขามเมืองใหม่**

1. การวางแผน
2. การจัดส่วนราชการหรือองค์กร
3. การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน
4. การศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน
5. ความร่วมมือประสานงาน
6. การรายงานผลการปฏิบัติงานตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์
7. การงบประมาณ



**แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหาร
จัดการตลาดกลางเทศบาลตำบล
มะขามเมืองใหม่**

ภาพที่ 7 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Gulick & Urwick, 1937)