

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุข อำเภอ  
สันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2) แนวคิดของการปกครองท้องถิ่นและหลักการเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) แนวคิดและหลักการพัฒนาสาธารณสุขในชุมชน
- 4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไปจะมีความหมายกว้าง กล่าวคือ การที่  
ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจาย  
ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพ  
ทางเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมในความหมายนี้จึงเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนตาม  
แนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่ง เปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาการรับรู้  
สติปัญญาและความสามารถในการตัดสินใจ กำหนดชีวิตด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนจึงเป็นทั้ง วิธีการ (Mean) และเป้าหมาย (Ends) ในเวลาเดียวกัน (ปาริชาติ วลัยเสถียร  
และ คณะ , 2542)

ในปัจจุบันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา (People Participation  
for Development ) ได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการพัฒนา กระบวนการของ  
การมีส่วนร่วมมิได้ขึ้นอยู่กับการริเริ่มหรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จนั้นอยู่ที่ประชาชนใน  
ชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเป็นอิสระ เน้นการทำงานในรูปกลุ่มหรือองค์กร  
ชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ของการเข้าร่วมอย่างชัดเจน พลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้งานพัฒนา  
ต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย นอกจากนี้การพัฒนาจำต้องมีการรวมพลังในลักษณะ  
เบญจภาคี ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และประชาชนเพื่อร่วม  
กันในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น (จรัญญา วงษ์พรหม, 2536)

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของกระบวนการเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ซึ่งโดยหลักการแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิมนุษยชน ดังนั้นการดำเนินการพัฒนาจึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
- 2) การมีส่วนร่วมของชุมชนช่วยให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วยเหตุผล 4 ประการ คือ (เดวิด แมทิวส์ อังใน คู่มือการฝึกภาคสนามด้านการพัฒนาสุขภาพ, 2544)
  - 2.1 การมีส่วนร่วม ในการกำหนดความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ช่วยให้กลุ่มที่ถูกกีดกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ได้มีโอกาสเสนอสิ่งที่ตัวเองต้องการต่อผู้จัดทำนโยบายการพัฒนา และมีโอกาสได้รับการพัฒนายกระดับให้สูงขึ้นหลุดพ้นจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ
  - 2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน ช่วยให้รัฐบาลสามารถระดมทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น ความรู้ ทักษะ บุคคล และแม้แต่ที่ดินและทุนที่ต้องใช้ในโครงการพัฒนา
  - 2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยปรับปรุงการกระจายสินค้าและบริการ ตลอดจนการกระจายรายได้ให้ดีขึ้นและการมีชีวิตสาธารณะที่มีสุขภาพดี
  - 2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยสนองความต้องการทางจิตวิทยาของประชาชนจากการที่ได้มีอิทธิพลในการตัดสินใจต่อเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตและการทำงาน
- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาอย่างจริงจังทุกขั้นตอน จะช่วยให้ประชาชนมีพลังต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในสังคม (อุทัย ดุลยเกษม อังใน คู่มือการฝึกภาคสนามด้านการพัฒนาสุขภาพ, 2544)
- 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเป็นเครื่องมือ ในการส่งเสริมการยอมรับ และการใช้ความคิดใหม่ วิธีการใหม่ หรือนวัตกรรมบางอย่าง ซึ่งการยอมรับและการใช้นวัตกรรมนี้ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการพัฒนา (คู่มือการฝึกภาคสนามด้านการพัฒนาสุขภาพ, 2544)
- 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา จะทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพที่มีอยู่และช่วยให้ได้หนทางการแก้ปัญหาเชิงนวัตกรรมที่เหมาะสมกับปัญหาของชุมชนได้มากกว่า การให้บุคคลภายนอกเข้ามาช่วยแก้ปัญหา (คู่มือ การฝึกภาคสนามด้านการพัฒนาสุขภาพ, 2544)

### 1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

คำว่า การมีส่วนร่วม ได้มีผู้ให้ความหมายที่หลากหลายและมีความแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ดังที่ ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2526) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในความคิดริเริ่ม ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆอันมีผลกระทบต่อประชาชน

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527) ให้คำจำกัดความ การมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็น การที่ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้และกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคมในการมีส่วนร่วมประชาชน ได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตอย่างเป็นตัวของตัวเอง

สายทิพย์ สุกติพันธ์ (2534) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายลึกซึ้งที่สุดมิได้หมายเพียงเมื่อรัฐกำหนดโครงการอะไรขึ้นมาประชาชนก็ร่วมกันทำแต่ทั้งนี้ต้องอยู่บนเงื่อนไขของการเปลี่ยนการทำงานกลไกการพัฒนาของรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึง หมายถึง การคืนอำนาจในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ ประชาชนอย่างน้อยที่สุดประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการริเริ่มวางแผนและดำเนินการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่และอนาคตของเขา

เสน่ห์ จามริก อ่างใน ประเทือง วงษ์แจ้ง (2541) ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนไม่ได้หมายความว่าดึงประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมตามที่นักวิชาการหรือองค์กรพัฒนาตั้งขึ้นแท้จริงแล้วต้องให้ชุมชนมีกิจกรรมและวิธีดำเนินการของเขาเองในชุมชน

เพ็ญส และ สตีฟ อ่างใน ประเทือง วงษ์แจ้ง (2541) ให้ความหมายว่า การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอยู่นอกได้เพิ่มความสามารถในการเข้ามาควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่างๆตามสภาวะสังคมที่เป็นอยู่

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมอาจเริ่มต้นจากการพัฒนามาจากข้างล่างแทนวิธีการพัฒนาจากนโยบายเบื้องบนจุดเริ่มต้น คือ การกระจายอำนาจของการวางแผนจากส่วนกลางไปเป็นการวางแผนส่วนภูมิภาค (อภิชัย พันธเสน, 2539)

เมื่อพิจารณาในส่วนเนื้อหาของการมีส่วนร่วม (โฮ อ่างใน ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2542) โฮ ให้ความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาควรมีเนื้อหา ดังนี้

- 1) การเน้นคุณค่าของการวางแผนระดับท้องถิ่น
- 2) การใช้เทคโนโลยีและทรัพยากรที่จะหามาได้ในท้องถิ่น

- 3) การฝึกอบรมที่เน้นให้ประชาชนสามารถดำเนินการพัฒนาด้วยตนเองได้
- 4) การแก้ไขปัญหาความต้องการพื้นฐานโดยสมาชิกของชุมชน
- 5) การช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามประเพณีดั้งเดิม
- 6) การใช้วัฒนธรรมและการสื่อสารที่สอดคล้องกับการพัฒนา

จากความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมตัดสินใจวางแผนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาชุมชนของพวกเขาเอง

### 1.2 กระบวนการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนและต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะกำหนดปัญหาและความต้องการด้วยตัวเอง โดยเฉพาะในขั้นตอนของการวางแผนแก้ไขปัญหา โดยมีนักพัฒนา หรือนักวิชาการจากภายนอกเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527) ได้สรุปขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชากรไว้ 4 ประการ ได้แก่

- 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
- 3) การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน
- 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

อคิน รพีพัฒน์ (2531) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการพัฒนา ซึ่งมี 5 ระดับ คือ

- 1) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา พิจารณาปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- 2) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุแห่งปัญหา
- 3) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และพิจารณาแนวทางวิธีการในการแก้ปัญหา
- 4) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา
- 5) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลของกิจกรรมการพัฒนา

บัณฑุร อ่อนคำ อ่างใน ทศพล กฤตยพิสิฐ, 2537 กล่าวถึง การมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนา ซึ่งเป็นการวัดคุณภาพออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

2) การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนในการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

3) การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

4) การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

5) การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินผลก้าวหน้าเป็นระยะๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปยอด

องค์การอนามัยโลกและ กองทุนเพื่อสงเคราะห์เด็กสหประชาชาติ (WHO/UNICEF) (1978) ได้เสนอรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1) การวางแผนประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผลและประการสำคัญคือ ต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

2) การดำเนินกิจกรรมประชาชนต้องมีส่วนร่วม ในการดำเนินการและบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

3) การใช้ประโยชน์ โดยประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้

4) การได้รับประโยชน์ โดยประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่าเทียมกัน

ในส่วนของหลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (เดวิด แมทิวส์, เชียน จูรูวดี เสนาคำ แปล, 2541) ได้เสนอหลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ดังนี้

1) การกำหนดประเด็นปัญหาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนขบคิดปัญหาไม่เพียงแต่จากแง่มุมผลประโยชน์ของตนเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์ของผู้อื่นด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดสำนึกในชะตากรรมร่วมและเป็นขั้นแรกของการกระตุ้นสำนึกของประชาชนและร่วมแก้ไขปัญหากำลังเกิดขึ้นกับชุมชนของตน

2) การสร้างทางเลือกให้กับชุมชน โดยผ่านกระบวนการสนทนาแบบพินิจพิเคราะห์ เป็นกระบวนการตัดสินใจที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับการปฏิบัติ แม้การสนทนาจะยังไม่ตกลงเห็นพ้องต้องกัน แต่เป็นการสร้างแนวกว้าง ๆ และเผยให้เห็นเป้าหมายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันของผู้เข้าร่วม นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความเป็นไปได้ของการดำเนินกิจกรรม ซึ่งเป็นตัวช่วยเสริมสร้างพลังรวมหมู่ในการดำเนินกิจกรรมตามที่ตัดสินใจ

3) การดำเนินกิจกรรมสาธารณะ เป็นกิจกรรมระดมพลังรวมหมู่ของประชาชนมีความหลากหลายและเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก เกิดจากกระบวนการสนทนาแบบพินิจพิเคราะห์ นำมาซึ่งการกำหนดแนวทางทั่วไปของการดำเนินกิจกรรมเผยให้เห็นประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องกันของผู้เข้าร่วมและเป้าหมายที่อาจร่วมกันได้ กิจกรรมสาธารณะเกิดจากเป้าหมายร่วมกันของผู้คน จึงก่อให้เกิดการรวมพลังเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กันและกัน

4) การประเมินผลกิจกรรมโดยสาธารณะ คือ การเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชน โดยให้ชาวบ้านตัดสินใจว่าความพยายามและกิจการที่ดำเนินการใดมีประโยชน์และมีคุณค่าอย่างแท้จริงต่อชุมชนของพวกเขาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนประเมินและปรับเปลี่ยนกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาตามที่กล่าวมาข้างต้น ประชาชนอาจจะไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนเพราะมีข้อจำกัดหลายประการ ดังนั้นการตัดสินใจจึงเป็นส่วนสำคัญที่นักพัฒนาจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้กระทำการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาจึงจะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงเพราะประชาชนเป็นฝ่ายกำหนดความต้องการในการแก้ปัญหากองชุมชนด้วยตนเอง

### 1.3 ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

ลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา โดยทั่วไปนั้นประชาชนอาจเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (Decision making)ว่าจะทำอะไร เข้าร่วมในการนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation) โดยเสียสละทรัพยากรต่างๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือร่วมมือในองค์การหรือกิจกรรมเฉพาะด้าน เข้าร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ที่เกิดจากการพัฒนา และร่วมในการประเมินผลโครงการ (Evaluation) (โคเฮน และ อัทซอพ อังโน ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ, 2542)

ปธาน สุวรรณมงคล (2527) กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
- 2) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินการ
- 3) การมีส่วนร่วมของชุมชนในผลประโยชน์

นอกจากลักษณะของการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีผลการศึกษาอีกส่วนหนึ่งที่กล่าวว่าลักษณะของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ โดยแบ่งตามบทบาทและหน้าที่ของผู้เข้าร่วม ดังนี้ (Lee.J.Cary, 2533)

- 1) เป็นสมาชิก (Membership)
- 2) เป็นผู้เข้าประชุม (Attendance at Meeting)
- 3) เป็นผู้บริจาคเงิน (Financial contribution)
- 4) เป็นกรรมการ (Membership on committees)
- 5) เป็นประธาน (Leader)

ในส่วนของการศึกษาที่กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มเติมจากที่กล่าวข้างต้น ดังต่อไปนี้ (กรรณิการ์ ชมดี, 2524) การมีส่วนร่วมในการประชุม การมีส่วนร่วมในการออกเงิน การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ การมีส่วนร่วมชักชวน การมีส่วนร่วมบริโภค การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง และการมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

จากลักษณะการมีส่วนร่วมข้างต้นบางส่วนจะครอบคลุมถึงกระบวนการของการมีส่วนร่วมและยังมีอีกส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งตามอำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วม กล่าวโดยสรุปลักษณะของการมีส่วนร่วม อาจแบ่งโดย

1) การสนับสนุนทรัพยากร คือ การสนับสนุนเงิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือการช่วยทำกิจกรรม คือ การเข้าร่วมในการวางแผน การประชุมแสดงความคิดเห็น การดำเนินงาน และการติดตามประเมินผล

2) อำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วม คือ เป็นผู้นำ เป็นกรรมการ เป็นสมาชิก ซึ่งลักษณะการมีส่วนร่วมนี้แสดงถึงระดับอำนาจของผู้เข้าร่วม จึงมีการโต้แย้งว่าการมีส่วนร่วมโดยใช้วิธีการพัฒนาความสามารถของประชาชนเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเพียงบางส่วน เพราะหลายกรณีประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมในการตัดสินใจ ทางออกที่ควรเป็น คือ การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) แก่ประชาชน

ดังนั้นจากแนวคิด กระบวนการมีส่วนร่วมและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงสามารถสรุปการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุขดังนี้

การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนางานสาธารณสุข โดยมีลักษณะของการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนางานสาธารณสุข

1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา หมายถึง การที่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมค้นหาหรือสำรวจปัญหาสาธารณสุขในชุมชนและได้ร่วมประชุมเพื่อแก้ปัญหา

2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน หมายถึง การที่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะในการวางแผนเพื่อพัฒนาด้านสาธารณสุข โดยได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดแนวทางและวิธีการที่จะทำในแต่ละกิจกรรม

3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน หมายถึง การที่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้าร่วมกิจกรรมในแผนพัฒนาสาธารณสุข ร่วมสมทบทุนทรัพย์หรือวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในการดำเนินตามกิจกรรมที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้

4) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล หมายถึง การที่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีส่วนร่วมในการติดตามความก้าวหน้า ความสำเร็จของการดำเนินกิจกรรม ติดตามปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นและได้ร่วมประชุมเสนอความคิดเห็นในการปรับปรุงหาแนวทางดำเนินงานต่อไป

การมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนางานสาธารณสุข โดยมีลักษณะของการมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่

1) การมีส่วนร่วมในการเสนอแผนงานด้านสาธารณสุข เพื่อของบประมาณด้านสาธารณสุข

2) การมีส่วนร่วมในการอภิปรายสนับสนุนและร่วมลงมติในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนางานสาธารณสุข

การมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนางานสาธารณสุข โดยมีลักษณะของการมีส่วนร่วม ได้แก่

1) การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนงบประมาณ โครงการพัฒนางานสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินการในพื้นที่

2) การมีส่วนร่วมในการสมทบทรัพยากรในโครงการพัฒนางานสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินการในพื้นที่

3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมตามบทบาทที่ปรากฏในโครงการพัฒนางานสาธารณสุขของหน่วยงาน ภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินการในพื้นที่

4) การมีส่วนร่วมในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในตำบลร่วมโครงการพัฒนางานสาธารณสุขของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินการในพื้นที่



## 2. แนวคิดการปกครองท้องถิ่นและหลักการเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งหลักการกระจายอำนาจในการปกครองมีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลที่มีความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญ ๆ ยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่

### 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมาย หรือ คำนิยามไว้มากมายแต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

เดเนียล วิท อังใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตัวเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2524 นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโค, 2523 นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือ บางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม

แฮร์ริส จีมอนตาอู อ่างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาคแต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองยังคงอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากนิยามข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตก็จะกลายเป็นอุปสรรคและเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นมีขอบเขตที่ต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล และ สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4) มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง จัดแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริงจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

## 2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น (ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นสามารถจำแนกได้ ดังนี้

- 1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณเป็นจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจจะไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก ในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
- 2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการนั้นได้
- 3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ
- 4) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึง กระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

## 2.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่คุณอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุดและจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่ง ก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือจากประชาชนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นตน นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ และเนื่องมาจากความจำเป็นบางประการ ได้แก่ ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้นตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการให้สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ปัญหาหรือการจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผล กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง การแบ่งเบาระยะจะทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมและส่วนกลางจะมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางมากขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ความต้องการและปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมี

ประสิทธิภาพ ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเองซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการพัฒนาชนบท

การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังซึ่งมีอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องขอบเขต การกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นหากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร กล่าวคือ ด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งมาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองการแก้ปัญหาด้วยตนเองด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ

#### 2.4 หลักการเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจาก ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ได้มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามวิถีทางที่ย่อมจะมีในระบอบนี้ ในปัจจุบันองค์การปกครองท้องถิ่นหรือราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมี 5 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละองค์การมีโครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่และระบบงานแตกต่างกันขึ้นอยู่กับกฎหมายการปกครองท้องถิ่นขององค์การนั้น ๆ แต่มีปรัชญา และหลักการ การจัดตั้งองค์การเช่นเดียวกันคือ การกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจมีอิสระในการปกครองและบริหารงานในท้องถิ่นโดยประชาชนเอง โดยพิจารณาถึงขีดความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นที่จะดำเนินการได้ (สถาบันนโยบายศึกษาสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นระดับตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 และตาม

ประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2538 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 (ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ และคณะ, 2540)

2.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (ตระกูล มีชัย อ่างใน อติสร วงศ์คงเดช, 2541) บทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้อำนาจหน้าที่แห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 68 ภายใต้อำนาจหน้าที่แห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพัฒนาด้านสาธารณสุขของตำบลรวมไปถึงการเสนอแนะแนวทางต่อโครงการพัฒนาสาธารณสุขที่หน่วยงานภาครัฐเข้าไปดำเนินการจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องทำความเข้าใจและหาแนวทางในการทำงานสร้างความร่วมมือกับกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนางานด้านสาธารณสุขต่อไป

2.6 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (ตระกูล มีชัย อ่างใน อติสร วงศ์คงเดช, 2541)

2.6.1 ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยกฐานะสภาตำบลที่มีอยู่เป็นนิติบุคคลและสำหรับตำบลที่มีความพร้อมเข้าหลักเกณฑ์ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยพิจารณารายได้ท้องถิ่นไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท / ปี คิดต่อกัน 3 ปี องค์การบริหารส่วนตำบลมีการแบ่งชั้นเป็น 5 ชั้นตามเกณฑ์ ดังนี้

รายได้ 20 ล้านบาท ขึ้นไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1

รายได้ 12 – 20 ล้านบาท เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2

รายได้ 6 – 12 ล้านบาท เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3

รายได้ 3 – 6 ล้านบาท เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4

รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5

2.6.2 การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น 2 ส่วน(กรมการปกครอง, 2540)

1) คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรฝ่ายบริหารหรือเรียกว่า คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่สมาชิกสภานั้นมีมติเลือกจำนวนไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภานั้นมีมติเลือกตั้งจำนวนไม่เกิน 4 คน รวมแห่งละ 7 คน คณะกรรมการจะเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานและเลือกคณะกรรมการอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการมีวาระ 4 ปี อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้

(1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อย ปีละ 2 ครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆตามที่ทางราชการมอบหมาย

2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากรายครัวในแต่ละหมู่บ้านๆ ละ 2 คน สมาชิกดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ลงมติเลือกประธานสภาและรองประธานสภา มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลและกฎหมายระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

### 2.6.3 กำลังคนขององค์การบริหารส่วนตำบล (กองราชการส่วนตำบล, 2540)

- 1) กรรมการบริหารส่วนตำบล มีจำนวนไม่เกิน 7 คน
- 2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากขึ้นกับจำนวนหมู่บ้าน
- 3) พนักงานส่วนตำบล หมายความว่า บุคคล ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นข้าราชการท้องถิ่น

- 4) ลูกจ้าง หมายความว่า บุคคล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลรับเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งลูกจ้างเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

2.7 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อุทัยทิพย์ เกรือละม้ายและคณะ, 2543) องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จาก 3 แหล่ง ได้แก่

2.7.1 รายได้ที่จัดเก็บเอง เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ ค่าภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับต่างๆ รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของ อบต. เงินและทรัพย์สินที่ผู้อื่นอุทิศให้

2.7.2 รายได้ที่หน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่จัดเก็บและจัดสรรให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิตที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ท้องถิ่นต่างๆตามพระราชบัญญัติจัดสรรเงินสุรา พ.ศ. 2527 ค่าภาษี ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ที่ได้รับการจัดสรรจากจังหวัด ซึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องออกข้อบังคับตำบลเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 จากเรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ เช่น อากรังนก ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ซึ่งรายได้จากการใช้ทรัพยากรแห่งชาตินี้องค์กรท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะไม่ได้รับการจัดสรรให้

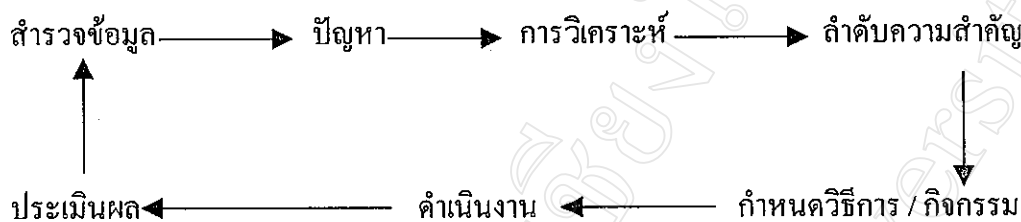
2.7.3 รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจัดสรรให้ในแต่ละปี องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งในปัจจุบันมีที่มาจาก 2 แหล่ง คือ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากกระทรวงมหาดไทยและโครงการพัฒนาตำบลจากสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีกรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้ดูแล

นอกจากนั้นในกรณีที่มีความจำเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจของบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย



## 2.8 การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (กระทรวงสาธารณสุข , 2539)

คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) วางแนวทางให้ใช้เครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านสุขภาพ การจัดทำแผนพัฒนาด้านสาธารณสุขจึงควรใช้กระบวนการความจำเป็นพื้นฐานเป็นแนวทาง ซึ่งกระบวนการ จปฐ. มีขั้นตอนดังนี้



ในการจำแนก บทบาทภารกิจ และการจัดโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างของ บทบาทหน้าที่ ที่เอื้อต่อการบริหารจัดการงานสาธารณสุขมูลฐานในหลายด้าน ได้แก่ ด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้รวมทั้งที่กำลังจะถ่ายโอนครอบคลุมกิจกรรมที่จำเป็นในงานสาธารณสุขมูลฐานส่วนใหญ่ไว้แล้ว อันได้แก่ การสุขาภิบาล การป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพเด็ก การดูแลผู้สูงอายุและผู้พิการ การเฝ้าระวัง การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม สำหรับส่วนที่ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายแต่ในฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการในกิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ โดยครบถ้วน ด้านโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล คณะบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้ผ่านการฝึกหลักสูตรการสาธารณสุขมูลฐานมาแล้ว กล่าวคือ ได้เข้ารับการอบรมตามโครงการอบรมผู้นำการสาธารณสุขมูลฐานระดับหมู่บ้านส่วนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากคัดเลือกตั้งร้อยละ 60 เป็นหรือเคยเป็นผู้สื่อข่าวหรืออาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐาน, 2535) คณะบุคคลเหล่านี้จึงมีความรู้ด้านการสาธารณสุขมูลฐานมาแล้วระดับหนึ่งและมีความพร้อมในการพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการต่อไป ด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีที่มาของรายได้เช่นเดียวกับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นอื่น จึงมีความพร้อม ด้านงบประมาณที่สามารถบริหารจัดการงานสาธารณสุขมูลฐานในเขตรับผิดชอบได้และปัจจุบันการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนางานสาธารณสุขมูลฐานเป็นลักษณะหมวดเงินอุดหนุนทั่วไปที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเอง และด้านกำลังคนขององค์การบริหารส่วนตำบลและการจัดทำแผนพัฒนาตำบลบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่งเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันกับสมาชิก

คณะกรรมการสภาพัฒนาและถึงแม้ปัจจุบันจะเปลี่ยนแปลงให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งแต่ประชาชนก็มีประสบการณ์ด้านการพิจารณาเป้าหมายแผนงานและ งบประมาณเกี่ยวกับการพัฒนาสาธารณสุขในหมู่บ้านหรือตำบลมาก่อนแล้วขณะเดียวกันในการจัด ทำแผนพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแนวทางการวางแผนพัฒนาตำบลของ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540 แผนพัฒนาตำบลจะประกอบไปด้วย แผนรายปี และแผน 5 ปี ข้อมูลที่นำมาใช้ประกอบการวางแผน คือ ข้อมูล จปฐ. และ กชช. 2 ค. ซึ่งมีส่วนของข้อมูลที่ แสดงถึงคุณภาพชีวิตด้านสาธารณสุข จึงทำให้กระบวนการจัดทำแผนสอดคล้องกับการพัฒนาการ สาธารณสุขมูลฐานและภายใต้แผนพัฒนาตำบลดังกล่าวมีข้อกำหนดว่าแผนพัฒนาตำบลจะต้อง สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างครอบคลุมทุกกลุ่มปัญหา (เทียนทอง ค๊ะแก้ว, 2544)

### 3. แนวคิดและหลักการพัฒนาสาธารณสุขในชุมชน

แนวคิดและหลักการพัฒนาด้านสาธารณสุขได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบัน การพัฒนาด้านสาธารณสุขได้ปรับแนวคิดใหม่ คือ การเปลี่ยนบทบาทเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจากผู้ให้ หรือผู้ทำมาเป็นผู้สนับสนุนและที่ปรึกษาเปลี่ยนบทบาทประชาชนจากผู้รับมาเป็นผู้ริเริ่มทำโดยการ ดำเนินการพัฒนาร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนกันและกัน และสอดคล้องกับ แนวคิดและหลักการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ซึ่ง มีความแตกต่างจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา เพราะเปิดโอกาสให้คนไทย ทุกสาขาอาชีพทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้ามามีส่วนร่วมในการทำแผนเพื่อพัฒนาไปสู่สังคม ไทยที่พึงปรารถนาในอนาคตและมุ่งเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (สำนักคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2542) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ซึ่งอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบสุขภาพจากการซ่อมสุขภาพไปสู่การสร้างสุขภาพ จึงมุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพของประชาชนและศักยภาพความเข้มแข็งของภาคประชาคม รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือและการประสานงานที่ดีจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากภายใต้ระบบการกระจายอำนาจ บทบาทขององค์กรชุมชนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น นั้นมีความสำคัญอย่างมาก โดยเป็นองค์กรที่มีสิทธิและหน้าที่ในการดูแลสุขภาพและบริหารจัดการ ด้านสุขภาพของชุมชน จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญในส่วนขององค์กรส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านสุขภาพของชุมชน สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนใน การพัฒนาด้านสาธารณสุข รัฐบาลมีนโยบายที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาธารณสุข

ขั้นพื้นฐานอัน ได้แก่ งานสาธารณสุขมูลฐาน (คณะกรรมการจัดทำแผน 9 ของกระทรวงสาธารณสุข, 2544) ดังนั้นการพัฒนาชุมชนแนวใหม่จึงเน้นที่ การมีส่วนร่วมของประชาชน และ ใช้กลวิธีสาธารณสุขมูลฐาน เป็นกลวิธีหลักในการพัฒนางานสาธารณสุขในชุมชน (อดิศร วงศ์คงเดช, 2541) กลวิธีสาธารณสุขมูลฐาน ที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

หลักการที่ 1 การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Involvement) ซึ่งสำคัญตั้งแต่การเตรียมเจ้าหน้าที่ เตรียมชุมชน การฝึกอบรม การติดตามดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของและเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลืองานด้านสาธารณสุข ทั้งด้านกำลังคน กำลังเงิน และกำลังวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ มิได้หมายถึงชุมชนให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพัฒนา หากแต่หมายถึงประชาชนในชุมชนนั้นเป็นผู้ตระหนักถึงปัญหาของชุมชนของตนเป็นอย่างดี จึงเป็นผู้กำหนดปัญหาสาธารณสุขของชุมชนนั่นเอง เป็นผู้วิเคราะห์ปัญหาตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาของชุมชนทั้งนี้ชุมชนสามารถแยกแยะได้ว่าวิธีการแก้ปัญหาใดประชาชนในชุมชนสามารถแก้ไขได้วิธีการใดที่อยู่นอกเหนือความสามารถของชุมชนก็ต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลภายนอกชุมชนเป็นผู้แก้ไขปัญหา

หลักการที่ 2 การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม (Appropriate Technology) เทคนิคและวิธีการที่ใช้ในงานสาธารณสุขมูลฐานควรเป็นเทคนิควิธีการที่ง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมาะสมกับแต่ละสภาพท้องถิ่นและประชาชนสามารถปฏิบัติได้เทคนิควิธีการซึ่งเหมารวมตั้งแต่ วิธีการค้นหาปัญหา กระบวนการในการแก้ไขปัญหา จนกระทั่งถึงเทคนิคในการแก้ไขปัญหาโดยชุมชนเองเทคนิคเหล่านี้ อาจเป็นภูมิความรู้ดั้งเดิมในชุมชนที่มีการถ่ายทอดในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของตนเองมาเป็นเวลาช้านานแล้วหรือเป็นภูมิความรู้ใหม่ที่ชุมชนได้เรียนรู้เพิ่มเติมว่าเหมาะสมกับชุมชนในการแก้ไขปัญหา หากการเรียนรู้ถูกถ่ายทอดไปยังอีกชุมชนหนึ่งในลักษณะที่ประชาชนถ่ายทอดและเรียนรู้ผู้รู้กันเอง อาจจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยวิธีการที่เรียกว่า การแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีระหว่างหมู่บ้าน (Technology cooperation among developing villages) จะทำให้กระบวนการเรียนรู้เหล่านี้เป็นไปโดยกว้างขวาง รวดเร็ว ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในการแก้ไขปัญหาของเขาเอง ประชาชนสามารถปฏิบัติได้ (สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐาน, 2535)

หลักการที่ 3 มีการปรับระบบบริการพื้นฐานของรัฐเพื่อรองรับการสาธารณสุขมูลฐาน (Reoriented Basic Health) และระบบบริหารจัดการที่มีอยู่แล้วของรัฐจะต้องปรับให้เชื่อมต่อและรองรับงานสาธารณสุขมูลฐานด้วย ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมาย คือ ต้องการให้เกิดการกระจายการครอบคลุมบริการให้ทั่วถึง ต้องการกระจายทรัพยากรลงสู่ชุมชน ต้องการจัดระบบส่งต่อผู้ป่วยที่มีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐาน, 2535)

หลักการที่ 4 การผสมผสานกับงานของกระทรวงอื่นๆ (Intersectoral Collaboration) งานสาธารณสุขมูลฐานจะสำเร็จผลได้ต้องผสมผสานการพัฒนาสุขภาพอนามัยหลายอย่างขึ้นกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา การผสมผสานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในงานสาธารณสุข เป็นเรื่องสำคัญมากต่อ ผลสำเร็จของงาน และจะต้องผสมผสานทั้งในกระทรวงสาธารณสุขเองโดยมีการผสมผสานกันทั้งในส่วนของเนื้อหาของงานและแผนการปฏิบัติงาน เพื่อให้การกำหนดรูปแบบ และ วิธีการเป็นไปในทางเดียวกัน ซึ่งทำให้ประหยัดงบประมาณด้วยและ มีการผสมผสานหน่วยงานนอกกระทรวงสาธารณสุขโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษา กระทรวงมหาดไทย ควรมีการวางแผนและปฏิบัติงานตลอดถึงการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน รูปแบบสำคัญในการส่งเสริมการประสานงานระหว่างสาขา คือ การใช้ งบประมาณ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เน้นให้หน่วยงานต่างๆยอมรับและร่วมกันใช้เป้าหมาย งบฯ. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนเองเป็นเป้าหมายในการทำงานกับประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ต้องมีการประสานความร่วมมือในทุกระดับและที่สำคัญนั้นหากสามารถสร้างให้เกิดการร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาในชุมชนเป็นหลักโดยให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดหรือตัดสินใจจะช่วยให้ความร่วมมือในระดับสูงเป็นไปได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐาน, 2535)

โดยเป้าหมายของการพัฒนางานสาธารณสุข คือ การมีสุขภาพดีถ้วนหน้าของประชาชน ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของเป้าหมายเป็น 3 กลุ่มได้แก่

กลุ่มที่ 1 ตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตที่เกี่ยวข้องกับ เรื่อง สุขภาพอนามัยซึ่งกำหนดจากความจำเป็นพื้นฐานด้านสาธารณสุข

กลุ่มที่ 2 ตัวชี้วัดการพึ่งตัวเองของหมู่บ้านด้านสาธารณสุข

กลุ่มที่ 3 ตัวชี้วัดการครอบคลุมของบริการสาธารณสุขและคุณภาพการบริการ

เมื่อพิจารณาภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีศักยภาพสูงในชุมชนและมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาในชุมชนทุกด้านด้วยฐานะที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายรวมไปถึงบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล คือ กลุ่มผู้นำที่เป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน ดังนั้นการพัฒนางานสาธารณสุขจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่จะให้ประชาชนมีสุขภาพดีถ้วนหน้าได้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมในงานสาธารณสุขได้ 3 ประเด็นหลัก คือ หนึ่ง การจัดทำแผนงานสาธารณสุขโดยกระบวนการจัดทำแผนสาธารณสุข สอง การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนางานสาธารณสุข และ สาม การมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนางานด้านสาธารณสุขและการมีส่วนร่วมนั้นควรดำเนินการไปภายใต้ความรู้ด้านพื้นฐานด้านการพัฒนาสาธารณสุขในชุมชน

ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดในด้านสุขภาพของประชาชน

#### 4.งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539) ได้ทำวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในองค์การบริหารส่วนตำบล 617 แห่ง ใน 30 อำเภอ 12 จังหวัด พบว่า ปัญหาหลายประการโดยเฉพาะประเด็นการขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน และกระบวนการจัดทำแผน การไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผน สอดคล้องกับการศึกษาของ จรัส สุวรรณมาลา (2539) ที่ทำวิจัยเรื่องสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลศักยภาพและทางเลือกคู่อนาคต พบว่า ข้อดีที่ยังจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ แตกต่างไปจากการศึกษาของ โกวิท พวงงาม และคณะ (2543) ที่ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลและความเข้มแข็งของประชาคมตำบลในการจัดการกับปัญหาสุขภาพของชุมชน พบว่า อบต. มีความตระหนักและให้ความสำคัญในการจัดการกับปัญหาสุขภาพของชุมชนไว้ในแผนพัฒนาตำบลและยัง พบว่า แผนพัฒนาตำบล ประจำปี 2541 - 2542 มีโครงการด้านสุขภาพชุมชนมากถึงร้อยละ 35 ถึง 36 ของโครงการทั้งหมดที่อยู่ในแผนพัฒนา แตกต่างจากการศึกษาของ อติสร วงศ์คงเดช (2540) ที่ศึกษาการสนับสนุนการพัฒนาด้านสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น จำนวน 17 แห่ง และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 187 คน และ พบว่า การจัดทำแผนพัฒนางานสาธารณสุข และการจัดสรรงบประมาณ ไม่มีโครงการกิจกรรมด้านสาธารณสุขอยู่ในแผนพัฒนาตำบล ทั้ง 17 แห่ง มีงบประมาณที่สนับสนุนด้านสาธารณสุขโดยตรงเพียง ร้อยละ 0.2 ของงบประมาณเพื่อการพัฒนาทั้งหมดโดยโครงการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สถาบันดำรงราชานุภาพ และ กองวิชาการ กรมการปกครอง (2539) ที่วิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งในปี 2538 พบว่า โครงการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแทบไม่มีโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านอื่นๆเลย และ ยังสอดคล้องกับการศึกษาของ สุดเขตต์ เข้มไทย (2540) ที่ศึกษาเรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับงานสาธารณสุข พบว่า การจัดแผนงานโครงการจะเน้นหนักที่โครงสร้างพื้นฐานมากกว่าโครงการด้านสาธารณสุข แตกต่างไปจากการศึกษาของ สุณี วงศ์คงคาเทพ (2539) ที่ศึกษาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการ

พัฒนางานสาธารณสุขระดับตำบล ในอำเภอเมืองและอำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี จำนวน 7 แห่ง พบว่า การจัดกลุ่มการจัดสรรงบประมาณ เพื่อกิจกรรมการพัฒนา เป็นการจัดสรรเพื่อพัฒนางานด้านสาธารณสุขและยังพบว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่เหมาะสม สอดคล้องกับการศึกษาของ สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539) ที่ทำวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในองค์การบริหารส่วนตำบล 617 แห่ง ใน 30 อำเภอ 12 จังหวัด พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้มากที่สุดต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยที่สุดกว่า 30 ล้านบาท แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นเงินจำนวนเท่ากัน ซึ่งน่าจะไม่เหมาะสม

จากการศึกษาแนวคิดหลักการวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังมีไม่มาก และได้ชี้ให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ชัดเจนและเป็นเพียงส่วนน้อยของงบประมาณที่นำมาใช้ในการพัฒนางานด้านสาธารณสุข การจัดทำแผนพัฒนาตำบลมุ่งให้ความสำคัญในการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าด้านสาธารณสุข ซึ่งไม่พบรายงานการศึกษาถึง การสนับสนุนหรือการส่งเสริมการสาธารณสุข ทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญต่อการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ