

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องการพัฒนาหลักประกันสุขภาพของกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นรูปแบบกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น ตำบลบางลูกเสือ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนความรู้ด้านแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความเป็นมาของการจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น
  - 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่าด้วยการกระจายอำนาจ
  - 1.2 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545
2. กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น/พื้นที่
3. แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์
4. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
  - 4.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่ม/องค์กรประชาชน
  - 4.2 แนวคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน
  - 4.3 แนวคิด ทฤษฎีการบริหารจัดการ
  - 4.4 แนวคิด ทฤษฎีการเพิ่มพลังอำนาจ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. ความเป็นมาของการจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น

##### 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่าด้วยการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้สำหรับปกครองประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 (กระมล ทองธรรมชาติ, 2540) ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้หลายมาตราที่สำคัญได้แก่ มาตรา 78 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 284 ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

### มาตรา 78

รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการตัวเอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

### มาตรา 284

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นสำคัญ
3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

### มาตรา 290

เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่กฎหมายบัญญัติ (3) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน (คณะกรรมการสิทธิการประชาสัมพันธ์สภาวาระรัฐธรรมนูญ, 2540, น. 114-117)

## 1.2 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญต่อนโยบายการสร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่ประชาชนไทยมาอย่างต่อเนื่องโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนไทยที่เจ็บป่วยได้รับการดูแล

รักษาพยาบาลโดยไม่ต้องมีภาระค่าใช้จ่าย ซึ่งในการดำเนินงานที่ผ่านมา ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 รัฐสามารถสร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่ประชาชนไทยได้เป็นบางกลุ่มเท่านั้นจวบจนกระทั่งมีการร่วมมือกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ผลักดันให้มีพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ขึ้น รัฐจึงสามารถสร้างหลักประกันสุขภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนไทยได้อย่างถ้วนหน้า โดยมีประวัติการพัฒนาระบบประกันสุขภาพที่ยาวนาน

ในมาตรา 47 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ระบุไว้ว่าเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับบุคคลในพื้นที่ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพนั้นเป็นกลวิธีที่สำคัญในการนำมาใช้เพื่อปฏิรูปการบริการสุขภาพทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา เพราะการกระจายอำนาจถูกมองว่าสามารถทำให้มีการสร้างโอกาสให้เกิดหลักประกันสุขภาพอย่างทั่วถึงขึ้นมาได้ และยังสามารถทำให้หลักประกันสุขภาพที่เกิดขึ้นนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ตั้งแต่องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะพิเศษอย่างกรุงเทพมหานครล้วนมีการเจริญเติบโตและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาสุขภาพของประชาชนมากขึ้น

การสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตาม พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติมาตรา 18 (9) และมาตรา 47 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ และทำให้ระบบสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ละชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น

## 2. กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น/พื้นที่

ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 มาตรา 13(3) มาตรา 18(8) มาตรา 47 และมาตรา 48(4) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนและกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรชุมชนองค์กรเอกชน และภาคเอกชนที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร ดำเนินงาน และบริหารจัดการเงินทุนในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ได้ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้แก่บุคคลในพื้นที่ ให้คณะกรรมการสนับสนุนและประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้องค์กรดังกล่าว เป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพ

ในระดับท้องถิ่น โดยให้ได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุน ต่อมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดให้มีพิธีลงนามบันทึกความร่วมมือ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพและสวัสดิการชุมชนในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ระหว่าง สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันติบาตรเทศบาลแห่งประเทศไทยและสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ซึ่งทั้งเจ็ดฝ่ายจะร่วมมือกันเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพ และสวัสดิการชุมชนในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยเน้นเรื่องการแพทย์ฉุกเฉิน การสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพ การดำรงชีวิต ตลอดจนส่งเสริมให้กลุ่มแม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้ประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยง กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่อยู่ในเขตพื้นที่ มีสวัสดิการชุมชนรองรับและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง โดยการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วมของบุคคลในพื้นที่

กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับตำบลจึงเป็นมาตรการหนึ่งของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่จะส่งเสริมให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในการดำเนินการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรคและฟื้นฟูสุขภาพประชาชน โดยดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และเป็นการเสริมพลังให้กับชุมชนโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งกำหนดให้องค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ในลักษณะคณะกรรมการ ร่วมกับผู้แทนหน่วยบริการที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมอบหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ผู้แทนหมู่บ้านหรือชุมชนที่ประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกกันเอง โดยให้เสรีภาพแต่ละกองทุนในการใช้องค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้โดยยึดสุขภาพของประชาชนเป็นตัวตั้ง เปิดโอกาสให้มีการระดมทุนทางสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และทุนทางวัฒนธรรมเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการกองทุน

การสร้างเสริมสุขภาพ (Health Promotion) เป็นยุทธศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และมีข้อยืนยันเชิงประจักษ์ว่าเป็นแนวทางที่ประหยัดค่าใช้จ่าย (Cost-Effective Approach) ของภาครัฐ มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า สามารถดำเนินการอย่างกว้างขวาง ควบคู่กับมาตรการสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมการพัฒนาสุขภาพ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

และคณะ, 2552, น. 1) การผนวกรงานสร้างเสริมสุขภาพไว้ภายใต้กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับพื้นที่ จึงเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล ผู้นำชุมชนและประชาชน ร่วมจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น/พื้นที่ โดยใช้หลักการสมัครใจตามความพร้อมของพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2549 สถานการณ์การกองทุนสุขภาพระดับท้องถิ่นมีดังนี้

- พ.ศ. 2549 องค์กรบริหารส่วนตำบล/เทศบาลเข้าร่วมกองทุนทั้งหมด 867 แห่ง
  - พ.ศ. 2550 ไม่มีองค์กรบริหารส่วนตำบล/เทศบาลเข้าร่วมกองทุน
  - พ.ศ. 2551 องค์กรบริหารส่วนตำบล/เทศบาลเข้าร่วมกองทุนทั้งหมด 1,810 แห่ง
  - พ.ศ. 2552 องค์กรบริหารส่วนตำบล/เทศบาลเข้าร่วมกองทุนทั้งหมด 1,257 แห่ง
- รวมทั้งสิ้น 3,934 แห่ง คงเหลือ องค์กรบริหารส่วนตำบล/เทศบาลยังไม่เข้าร่วมจำนวน 3,917 แห่ง จากทั้งหมด 7,851 แห่งทั่วประเทศ

## 2.1 วัตถุประสงค์กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับตำบล

2.1.1 เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการอื่นรวมทั้งสถานบริการทางเลือก โดยเน้นเรื่องการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต

2.1.2 เพื่อส่งเสริมให้กลุ่มแม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ และกลุ่มผู้ประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยงและกลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่อยู่ในเขตพื้นที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ตามประเภทและขอบเขตของบริการสาธารณสุขที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด

2.1.3 เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กลุ่มประชาชนหรือองค์กรประชาชนในพื้นที่จัดทำกิจกรรมเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพให้แก่ประชาชนในพื้นที่

2.1.4 เพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารหรือพัฒนากองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของกองทุนหลักประกันสุขภาพในรอบปีงบประมาณนั้น และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อซื้อครุภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ครุภัณฑ์นั้นจะต้องมีราคาไม่เกิน 20,000 บาท ต่อหน่วย

## 2.2 หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล

2.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลมีความประสงค์เข้าร่วมบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพ

2.2.2 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลมีการดำเนินกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในพื้นที่มาก่อนแล้ว และมีการจัดทำแผนและดำเนินการกิจกรรมพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ ในพื้นที่

2.2.3 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีความพร้อมในการอุดหนุนเงินงบประมาณตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพกำหนด

## 2.3 แหล่งที่มาของงบประมาณกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับตำบล

2.3.1 เงินค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติใน ส่วนของการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคจัดสรรเป็นรายหัวประชากร ในปีงบประมาณ 2553 ได้รับ 40 บาทต่อหัวประชากร

2.3.2 เงินอุดหนุนหรืองบประมาณที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.3.3 เงินสมทบจากชุมชนหรือกองทุนชุมชน

2.3.4 รายได้อื่นและทรัพย์สินที่เกิดจากกิจการกองทุนรวมทั้งเงินอุดหนุนจากหน่วยงานต่างๆ

## 2.4 การสมทบเงินและการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับตำบล

2.4.1 เงินสมทบจากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่หรือเทศบาลต้องไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50 ของค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

2.4.2 สมทบจากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางต้องไม่น้อยกว่า ร้อยละ 30 ของค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

2.4.3 เงินสมทบจากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กต้องไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ของค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

## 2.5 คณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลที่เข้าร่วมดำเนินการต้องแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่าคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนด คือ ส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง อีกส่วนหนึ่งมาจากการคัดเลือกกันเอง โดยคณะกรรมการมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับตำบลให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในเขตรับผิดชอบ ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลนั้นๆ

## 2.6 แนวทางการจัดบริการส่งเสริมสุขภาพป้องกันโรคและฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์

คือ การจัดบริการสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันโรคและฟื้นฟูสมรรถภาพเป็นบริการที่รัฐบาลจัดให้กับประชาชนคนไทยทุกคน โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ หญิงมีครรภ์ กลุ่มเด็กเล็กตั้งแต่แรกเกิดถึงต่ำกว่า 6 ปี กลุ่มเด็กโตและเยาวชนตั้งแต่อายุ 6 ปี ถึงต่ำกว่า 25 ปี กลุ่มผู้ใหญ่ คือ อายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปและกลุ่ม ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้ควรเป็นไปตามกรอบแนวคิดการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการในการสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันโรคและฟื้นฟูสมรรถภาพของชุมชน โดยสามารถจำแนกตามชุดสิทธิประโยชน์ 5 กลุ่มเป้าหมายดังต่อไปนี้

## 2.7 การจัดบริการชุดสิทธิประโยชน์สำหรับกลุ่มผู้พิการและทุพพลภาพ

คือ การจัดบริการเพิ่มเติมจากการให้บริการปกติ เช่น การจัดหน่วยแพทย์หรือนักกายภาพบำบัดให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพหรือให้ความรู้แก่ผู้พิการหรือผู้ดูแลผู้พิการเชิงรุกในชุมชน

## 2.8 แนวทางการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคสำหรับหน่วยบริการในระบบหลักประกันสุขภาพ

เป็นไปตามนโยบายสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค โดยจัดให้มีงบประมาณรองรับที่ชัดเจนสำหรับใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและได้กำหนดสิทธิประโยชน์หลักด้านสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค รวมทั้งประเภทและขอบเขตของบริการสุขภาพที่บุคคลมีสิทธิได้รับ ซึ่งครอบคลุมทั้งบริการด้านการแพทย์และด้านการสาธารณสุขที่ให้โดยตรงแก่บุคคล เพื่อสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค

## 2.9 กิจกรรมและบริการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคตามชุดสิทธิประโยชน์

สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท

2.9.1 บริการที่จัดในหน่วยบริการ (Facility Based Services) หมายถึง บริการที่จัดในโรงพยาบาล

2.9.2 บริการที่จัดในชุมชน (Community Based Services) หมายถึง บริการที่สามารถจัดได้ในชุมชน และในสถานีนอนาถา หรือ ศูนย์สุขภาพชุมชน (PCU)

## 2.10 การจัดบริการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค สำหรับท้องถิ่น

2.10.1 เน้นการค้นหาพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วยและการเสื่อมเสียสุขภาพ เพื่อสร้างเสริมการดูแลรักษาสุขภาพตนเองและครอบครัวให้มีอายุยืนยาว ลดอัตราการไร้ความสามารถและปรับปรุงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

2.10.2 ใช้แนวทางเวชปฏิบัติเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดมาตรการและกลุ่มประชากรที่จำเป็นต้องดำเนินการสร้างสุขภาพและป้องกัน

## 3. แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ (Strategic Rout Map)

### 3.1 ความเป็นมา

นายแพทย์อมร นนทสูต ผู้ซึ่งพัฒนาและประยุกต์ใช้แผนที่ยุทธศาสตร์จากภาคธุรกิจมาใช้ในภาคสังคมครั้งแรกเพื่อสนับสนุนการพัฒนางานเมืองไทยแข็งแรง (Healthy Thailand) เมื่อ

ปี 2548 ต่อมาสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ สนับสนุนและพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยมีนายแพทย์อมร นนทสูต เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว เพื่องานพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพ (กองทุนฯ) ในระดับชุมชน/องค์กร คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบในแนวคิดที่จะมีการใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ (Strategic Rout Map) เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพ สร้างนวัตกรรมกระบวนการในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยให้เชื่อมโยงกับกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดระบบสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคกับการสร้างหลักประกันสุขภาพโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน เพื่อให้สามารถดำเนินการสร้างหลักประกันสุขภาพได้เองตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (มาตรา 47)

### 3.2 ความหมายของแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์

แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ คือ เครื่องมือบริหารจัดการยุทธศาสตร์ โดยให้รายละเอียดของยุทธศาสตร์ในแง่มุมต่างๆ รวมทั้งกำหนดเส้นทางสู่ความสำเร็จ

แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ คือ เครื่องมือสื่อสารให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและบุคลากรได้ทราบ เพื่อปรับการทำงานของฝ่ายต่างๆ ให้เข้าหาและไปในทิศทางเดียวกัน

แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ คือ ระบบติดตามดูความสำเร็จของยุทธศาสตร์โดยการวัดผลการปฏิบัติ เพื่อการตัดสินใจที่ถูกต้อง และเพื่อช่วยให้องค์กรเรียนรู้ว่ายุทธศาสตร์ใดใช้ได้หรือไม่ (อมร นนทสูต, 2551)

แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ คือ เครื่องมือที่ใช้บริหารจัดการยุทธศาสตร์ที่ท้องถิ่น ชุมชน องค์กร สร้างขึ้นหรือมีอยู่แล้วให้เกิดความสำเร็จ

แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ คือ เครื่องมือในการสื่อสารและบริหารจัดการที่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ ระหว่างวิธีปฏิบัติทั้งหมดที่เลือก ไปให้ถึงจุดหมายปลายทางในหลายมุมมอง ช่วยให้เห็นภาพความเชื่อมโยงในเชิงความเป็นเหตุและผลระหว่างกัน สามารถวางแผนงานได้ถึงผลที่จะเกิดจากการกระทำของเรา

แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ ใช้เป็นเครื่องมือสื่อสารขององค์กร ทำให้ทุกองค์กรเห็นทิศทางของการพัฒนางานร่วมกัน แต่แต่ละภาคส่วนสามารถกำหนดบทบาทตนเองได้ว่าจะต้องทำอะไรและอยู่ตรงไหนของกระบวนการทำงาน เชื่อมต่อกับใคร อย่างไรบ้าง อีกทั้งเป็นหนทางเปลี่ยน

ความคิด จิตใจ ที่ต้องใช้ความคิดแหลมคม ทั้งระดับยุทธศาสตร์และปฏิบัติ ตลอดจนการสร้างนวัตกรรม สร้างความรับผิดชอบและการปรับตัวที่ทันกับปฏิบัติการให้สอดคล้องกัน

แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ ช่วยให้เห็นภาพความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ทั้งหลายว่ายุทธศาสตร์แต่ละตัวนั้น เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันในเชิงความเป็นเหตุและผลระหว่างกันและกันอย่างไร เป็นแผนที่ที่จะให้เราไม่หลงทาง และสามารถวางแผนได้อย่างมีความเข้าใจถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำ

แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ เป็นแผนที่หรือแผนภูมิสรุปเป้าประสงค์ จุดหมายปลายทางหรือสิ่งที่ยากให้เกิดขึ้นของยุทธศาสตร์ในแต่ละชั้น อีกทั้งยังแสดงความเชื่อมโยงระหว่างกันและกันของยุทธศาสตร์ในแต่ละชั้น อีกทั้งยังแสดงความเชื่อมต่องานระหว่างกันและกันของยุทธศาสตร์ในแต่ละชั้นและการปฏิบัติงานที่จะก่อให้เกิดผลผลิต หรือผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ในเชิงเป็นเหตุเป็นผล ซึ่งจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเห็นภาพรวมของยุทธศาสตร์และมีความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงานตามกระบวนการอันจะนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดร่วมกัน สามารถเดินทางเพื่อไปให้ถึงจุดหมายปลายทางเดียวกัน

### 3.3 องค์ประกอบของแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์

องค์ประกอบของแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์มี 4 ระดับ คือ

1. ระดับประชาชน คือ ประชาชน จะแสดงบทบาทอะไร ส่วนชุมชนเองจะต้องทำอะไร เพื่อสนับสนุนประชาชนให้มีบทบาทเหล่านั้น
2. ระดับภาคี คือ เพื่อนหรือพันธมิตร ที่จะร่วมกันสนับสนุนให้ประชาชนแสดงบทบาท
3. ระดับกระบวนการ หรือการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ที่จะส่งผลให้ภาคีหรือประชาชนที่อยู่ในระดับบนสามารถแสดงบทบาทได้
4. พื้นฐาน หรือรากฐาน เป็นมุมมองด้านการพัฒนา หรือการเรียนรู้ของ 3 องค์ประกอบหลัก คือ บุคลากร องค์กร และข้อมูล

### 3.4 กระบวนการสร้างและใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์

การสร้างและใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์จะเน้นกระบวนการและขั้นตอน 7 ขั้นตอน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่กระบวนการสร้างและใช้ประโยชน์จากแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์จะต้องมีส่วนประกอบย่อยอื่นๆ สามารถพัฒนาได้ในระยะต่อไป โดยได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

## ส่วนที่ 1 การสร้างแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ มี 3 ขั้นตอน คือ

### ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์บริบท/สถานการณ์ของพื้นที่

การวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์การพัฒนาในพื้นที่ได้ครบทั้ง 4 ระดับ มุมมองคือ ระดับประชาชน (มุมมองเชิงคุณค่า : Valuation) ระดับภาคี (มุมมองเชิงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย : Stakeholder Perspective) ระดับกระบวนการ ระดับพื้นฐาน (มุมมองเชิงบริหารจัดการ : Management Perspective) และระดับพื้นฐาน (มุมมองการเรียนรู้และพัฒนา : Learning and Development Perspective) โดยใช้เครื่องมือในการจัดระบบความคิดที่มีประสิทธิภาพและเรียบง่าย คือ แผนที่ความคิด/แผนที่จิตใจ (Mind Map) ทั้งนี้เพราะแผนที่ความคิดช่วยให้เห็นความคิดและความคิดเห็นของทุกคนร่วมกัน พร้อมทั้งเห็นความสัมพันธ์ ความเกี่ยวข้องของสิ่งต่างๆ ที่ร่วมกันวิเคราะห์ นอกจากนั้นสามารถเพิ่มเติมความคิดได้ โดยไม่มีข้อจำกัด

### ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดจุดหมายปลายทาง (Destination Statement)

เป็นความคาดหวังที่ต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงที่อยู่ในวิสัยที่จัดการได้ในระยะเวลาที่กำหนด จะระบุเวลาที่ชัดเจนว่า ภาพฝันหรือภาพอนาคตที่คาดหวังหรือสิ่งที่ต้องการเห็นหรือให้เกิดขึ้นของชุมชน ท้องถิ่น องค์กร ณ เวลานั้นเป็นอย่างไร โดยร่วมกันกำหนดจุดหมายปลายทางขององค์กรในระดับมุมมองทั้ง 4 (ประชาชน ภาคี กระบวนการและรากฐาน) ภายใต้การจัดการขององค์กร ในระยะเวลาที่กำหนด 3 ปี และสามารถอธิบายหรือให้ความหมายของผังจุดหมายปลายทางในพื้นที่ได้

### ขั้นตอนที่ 3 การสร้างแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ฉบับหลัก

เป็นแผนที่หรือภาพที่แสดงให้เห็นเส้นทางเดินสู่จุดหมายปลายทาง โดยผ่านการดำเนินงานการให้บรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละระดับ แต่ละมุมมองที่เชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน และส่งผลต่อกันระหว่างมุมมองหรือระดับต่างๆ ตลอดจนประโยชน์ของแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ได้

## ส่วนที่ 2 การใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ (หรือการถ่าระดับแผนที่ยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ) มี 3 ขั้นตอน คือ

### ขั้นตอนที่ 4 การสร้างแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ฉบับปฏิบัติการ (Strategic Linkage Model : SLM)

เพื่อให้สามารถสร้างแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ (Strategic Route Map : SRM) ฉบับปฏิบัติการได้ และสามารถอธิบายเส้นทาง (Route) ความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อกันระหว่างยุทธศาสตร์แต่ละมุมมองหรือระดับต่างๆ ของแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ได้อย่างถูกต้อง

ขั้นตอนที่ 5 การนิยามเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์จาก SLM และการกำหนดตัวชี้วัดผลงาน (Performance Indicator : PI) และตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicator : KPI) รายประเด็นที่พื้นที่กำหนด(Issues base)

เพื่อให้สามารถให้รายละเอียดเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์จากแผนที่ทางเดินของยุทธศาสตร์ (SRM) ฉบับปฏิบัติการได้ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาได้อย่างถูกต้อง และสามารถอธิบายการเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติในระดับชุมชนได้

ขั้นตอนที่ 6 การสร้างแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ฉบับปฏิบัติการย่อย หรือแผนปฏิบัติการ (Mini-SLM)

เพื่อสร้างแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ฉบับปฏิบัติการย่อย หรือแผนปฏิบัติการ (Mini-SLM) และสามารถอธิบายความเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติได้

ขั้นตอนที่ 7 จัดกลุ่มงาน (Strategic Group) และกำหนดผู้รับผิดชอบและเปิดงานวางระบบและติดตามความก้าวหน้า

เพื่อสร้างกลุ่มงาน (Strategic Team) และกำหนดผู้รับผิดชอบงานจากแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ฉบับปฏิบัติการ และ/หรือจากแผนปฏิบัติการ (Mini-SLM) จำแนกรายประเด็น และสามารถเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติได้

## 4. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 4.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่ม/องค์กรประชาชน

กลุ่มหรือองค์กรประชาชน เป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน และอาจหมายถึงการที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มารวมกันโดยสมัครใจมีจิตสำนึกต่อวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันและระดมความสามารถที่แต่ละคนมีอยู่เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงพัฒนาความสามารถที่แต่ละบุคคลกลุ่ม ในการจัดการกับภารกิจที่สำคัญของกลุ่มหรือชุมชน

#### ความหมายขององค์กรประชาชน

องค์กรประชาชนหรือองค์กรชุมชน หมายถึง กลุ่มของบุคคลในท้องถิ่นที่รวมตัวกัน โดยความสมัครใจเพื่อทำกิจกรรมหนึ่งร่วมกัน และผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกโดยรวมของกลุ่มองค์กรชุมชน เป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงานกองทุน คือให้ทุกคนมีความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่แต่ละคนจะได้รับจากการดำเนินกิจกรรม

กองทุน โดยเฉพาะผู้ที่เป็สมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนกิจการของกองทุนสม้าเสมอ และต่อเนื่อง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532, น. 232)

กลุ่มแลกเปลี่ยนเพื่องานพัฒนาชนบท (สุภาพรรณ ไกรฤกษ์, 2548, น. 6) ให้คำจำกัดความขององค์กรประชาชน ไว้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ให้ความหมายว่า องค์กรประชาชนเป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวกันอย่างมีเป้าหมายที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับชุมชนและกระทำตามเป้าหมายเพื่อประชาชน เป็นตัวแทนของชุมชนในการรักษาผลประโยชน์และคลี่คลายปัญหาของชุมชน ทั้งปัญหาเฉพาะหน้าและปัญหาระยะยาว

กลุ่มที่ 2 ให้ความหมายว่า องค์กรประชาชนเป็นขบวนการทำงานของสังคม หรือกลุ่มคนซึ่งมีสองรูปแบบ คือ องค์กรที่มีอยู่แล้วในชุมชนที่ร่วมกันทำมาหากินแก้ไข้ปัญหา และต่อสู้กับธรรมชาติ และองค์กรที่คนภายนอกเข้าไปสร้าง เช่น กลุ่มต่างๆ ซึ่งมักล้มเหลวหรือสร้างปัญหาใหม่ให้กับชุมชน ซึ่งองค์กรประชาชนจะเป็นไปในทิศทางที่ควรจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อชาวบ้านมีพัฒนาการทางจิตสำนึก

กลุ่มที่ 3 ให้ความหมายว่า ชาวบ้านเองมีกลุ่มธรรมชาติรับผิดชอบแก้ไข้ปัญหา มากมายภายในชุมชนอยู่แล้ว เป็นการยากที่จะสร้างองค์กรประชาชน การสร้างองค์กรประชาชนจะมีองค์ประกอบ สองประการคือ ความเชื่อมั่นในพลังชุมชนและการศึกษา เรียนรู้ร่วมกันระหว่างกลุ่มชาวบ้าน

การจะใช้ประโยชน์จากพฤติกรรมกลุ่มหรือพลังของกลุ่มต่องานองค์กรการมี 2 ทาง คือ การเพิ่มผลผลิต การสร้างความพอใจ และการสร้างความผูกพัน โดยทั้งสามสิ่งจะเกิดขึ้นได้ ต้องเข้าใจแนวคิดขั้นพื้นฐานของกลุ่มดังต่อไปนี้

1. บทบาท (Role) ได้แก่ รูปแบบพฤติกรรมของสมาชิกแต่ละคนที่แสดงออกในกลุ่ม รูปแบบพฤติกรรมนี้อาจแตกต่างกันตามความคาดหวังของสมาชิกที่คาดว่าจะได้รับจากกลุ่ม สมาชิกจะมีบทบาทหลายบทบาท และปรับบทบาทต่างๆ อยู่ตลอดเวลาที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม

2. แนวปฏิบัติของกลุ่ม (Group Norm) ได้แก่ กฎเกณฑ์และรูปแบบของพฤติกรรมที่สมาชิกยอมรับและคาดว่าสมาชิกทุกคนต้องทำตาม เช่น การเข้าร่วมกิจกรรม จำนวนผลผลิต แนวทางปฏิบัติของกลุ่มอาจขัดแย้งหรือสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของหน่วยงานหรือองค์กร แต่การที่สมาชิกจะยอมรับก็เพราะว่าแนวทางปฏิบัตินั้นทำให้สมาชิกบรรลุเป้าหมาย การยอมรับแนวทางปฏิบัติเกิดขึ้นได้ 2 อย่างคือ

2.1 สมาชิกของกลุ่มเห็นด้วยกับแนวทางปฏิบัตินั้น หมายความว่า พฤติกรรมและทัศนคติของสมาชิกกลุ่มสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของกลุ่ม จึงทำให้สมาชิกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูงเพราะมีความเชื่อมั่นที่แท้จริงต่อแนวทางปฏิบัตินั้น

2.2 สมาชิกถูกบังคับให้ยอมรับแนวปฏิบัตินั้น บางคนอาจไม่เห็นด้วยกับแนวทางปฏิบัตินั้น แต่มีแนวคิดว่าการยอมรับจะทำให้กลุ่มบรรลุเป้าหมายตามต้องการ และอาจมีสมาชิกบางคนกดดันให้ยอมรับจะเกิดผลดีและผลเสียหายน้อยกว่า เพราะอาจกระทบไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของอีกกลุ่มด้วย

3. สถานภาพ หมายถึง ชั้นฐานะ หรือตำแหน่งภายในกลุ่ม ระบบของสถานภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เข้าถึงพฤติกรรมของกลุ่ม เพราะมีส่วนร่วมในการจูงใจและทำให้เกิดผลจากพฤติกรรม สถานภาพหมายถึงลักษณะบางอย่าง เช่น การศึกษา อายุหรือประสบการณ์

4. ขนาดของกลุ่ม ขนาดของกลุ่มมีผลต่อพฤติกรรมของกลุ่ม แต่ทั้งนี้ขึ้นกับว่าต้องการให้กลุ่มทำอะไร เช่น กลุ่มขนาดเล็กจะทำงานได้รวดเร็วกว่ากลุ่มใหญ่ แต่ถ้าต้องการให้กลุ่มแก้ไขปัญหาที่ยุ่งยาก กลุ่มใหญ่สามารถแก้ไขอย่างมีระบบดีกว่ากลุ่มขนาดเล็ก ซึ่งกลุ่มมีขนาดใหญ่เท่าไร การมีส่วนร่วมของสมาชิกในกลุ่มยิ่งลดลง ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า Free Rider Tendency เพราะการกระจายความรับผิดชอบภายในกลุ่มจะส่งผลให้เกิดความหย่อนยานขึ้นเมื่อผลงานของกลุ่มไม่สามารถจะอ้างเหตุผลได้ว่าเป็นความรับผิดชอบของใคร

5. การยึดเหนี่ยวของกลุ่มหมายถึง ระดับที่สมาชิกกลุ่มมีความดึงดูดและจูงใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ยิ่งสมาชิกมีความดึงดูดใจกันและกันมากเพียงไร เป้าหมายของกลุ่มจะยิ่งเป็นแนวเดียวกันกับเป้าหมายของสมาชิกแต่ละคนมากเท่านั้น ความยึดเหนี่ยวของกลุ่มเกิดจากอิทธิพลของความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของกลุ่มและเป้าหมายส่วนตัวของสมาชิกกลุ่ม ระดับความยึดเหนี่ยวของกลุ่มจะสูงขึ้นโดยเงื่อนไขดังนี้

5.1 อายุ ทัศนคติ ความต้องการพื้นฐานของสมาชิกกลุ่มเหมือนกัน

5.2 สมาชิกในกลุ่มมีความเคารพในความรู้ความสามารถซึ่งกันและกัน

5.3 สมาชิกกลุ่มตกลงเป้าหมายร่วมกันหรือมีเป้าหมายเดียวกัน

5.4 การทำงานของกลุ่มต้องอาศัยพึ่งพาความรู้ความสามารถในการทำงานซึ่งกัน

และกัน

5.5 กลุ่มมีขนาดเล็ก

5.6 กลุ่มอยู่แยกออกจากกลุ่มอื่นๆ

5.7 กลุ่มเคยประสบความสำเร็จในการทำงานมาแล้ว

5.8 กลุ่มเคยมีประสบการณ์ในการทำงานในภาวะวิกฤตมาแล้ว

6. การสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ ในการทำงานของกลุ่มหรือทีมก็ต้องอาศัยข้อมูลที่กลุ่มได้มา และกลุ่มก็ต้องติดต่อสื่อสารกันภายในกลุ่มและภายนอกกลุ่มด้วย แม้กลุ่มจะได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการแต่ช่องทางสื่อสารของกลุ่มเกิดจากการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการเป็นส่วนใหญ่และมีมากกว่าการสื่อสารอย่างเป็นทางการ เสนาะ ดิเยาร์ (2544) ได้กล่าวถึงการแบ่งกลุ่มออกเป็น 2 ประเภท คือ

6.1 กลุ่มที่เป็นทางการ (Formal Group) หมายถึง กลุ่มที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการขององค์กร หรือหน่วยงานให้มาทำงานร่วมกันเพื่อผลสำเร็จของงานที่ได้รับมอบหมายโดยมีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มอาจมาจากหัวหน้าหน่วยงานหรือคนอื่น กลุ่มที่เป็นทางการอาจแบ่งแยกออกเป็นหลายประเภทแล้วแต่วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ส่วนใหญ่แยกเป็น 3 ประเภท

6.1.1 กลุ่มทำหน้าที่เดียวกันหรือในหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งอาจเรียกว่า Functional Group หรือ Command Group หมายถึงกลุ่มที่ตั้งขึ้นอย่างถาวรอันเกิดจากโครงสร้างองค์กร ซึ่งตั้งคนมาจากหน่วยงานเดียวกัน เช่น ฝ่าย แผนก

6.1.2 หน่วยเฉพาะกิจ (Task Group) ได้แก่ กลุ่มที่เป็นทางการที่ตั้งขึ้นเพื่อทำงานเฉพาะงานใดงานหนึ่ง เมื่องานเสร็จก็หมดหน้าที่ แต่อาจเป็นการตั้งแบบถาวรได้และอาจแต่งตั้งคนมาจากหลายฝ่ายหรือหลายหน่วยงาน

6.1.3 คณะกรรมการ (Committee) เป็นกลุ่มที่ตั้งอย่างเป็นทางการให้ดูแลเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยกำหนดไว้อย่างชัดเจน มักเป็นการถาวรซึ่งเรียกว่า Standing Committee

6.2 กลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (Informal Group) ได้แก่กลุ่มที่ตั้งโดยสมาชิกของกลุ่มหรือพนักงานขององค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มหรือตอบสนองความต้องการทางสังคมของสมาชิก เป้าหมายของกลุ่มอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท

6.2.1 กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ได้แก่ กลุ่มที่เกิดขึ้นเพราะมีผลประโยชน์หรือมีกิจกรรมร่วมกัน จึงรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์นั้น โดยปกติอายุจะสั้นหรือเกิดขึ้นชั่วคราว ในองค์กรกลุ่มประเภทนี้เกิดขึ้นเพื่อผลักดันองค์กรให้เปลี่ยนแปลงนโยบายบางอย่างในสังคมกลุ่มผลประโยชน์ ตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม

6.2.2 กลุ่มเพื่อน (Friendship Group) เป็นกลุ่มที่เกิดจากความสัมพันธ์ของความเป็นเพื่อนระหว่างสมาชิกด้วยกัน ปกติพัฒนามาจากความต้องการทางสังคมของมนุษย์ คนในกลุ่มมักเกิดความดึงดูดใจกัน มีลักษณะคล้ายกัน มีทัศนคติเดียวกัน มีพื้นฐาน ค่านิยม

เหมือนกัน สมาชิกกลุ่มเพื่อนมักจะมีการสังสรรค์ในทางสังคมร่วมกัน เช่น เล่นกีฬา รับประทานอาหารร่วมกัน องค์กรได้รับประโยชน์จากกลุ่มเพื่อนเพราะส่งเสริมการไหลเวียนของข้อมูลและความร่วมมือในการทำงาน แต่อาจได้รับผลกระทบในทางลบหากความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างสมาชิกขาดลงหรือเป้าหมายของกลุ่มประสบผลสำเร็จแล้ว

7. การจัดตั้งกลุ่มถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์กรชุมชนในการจัดการกับปัญหาของหมู่บ้าน ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร จิตติ มงคลชัยอรัญญา (สุภาพรรณ ไกรฤกษ์, 2548) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการสร้างกลุ่มไว้ 4 ขั้นตอน คือ

7.1 สภาพก่อนเกิดกลุ่ม เป็นสภาพที่สมาชิกต่างคนต่างอยู่ประกอบด้วย

7.2 การศึกษาชุมชน เพื่อทราบความเป็นอยู่ของกลุ่มเป้าหมาย มีความสัมพันธ์กันอย่างไร

7.3 การสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นในสมาชิกกลุ่ม เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในกลุ่มและสร้างความสัมพันธ์อันดีในกลุ่ม

7.4 การสร้างจิตสำนึก เพื่อทำให้กลุ่มเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการรวมกลุ่ม ประโยชน์จากการรวมกลุ่ม

8. การเกิดกลุ่มนักศึกษาเรียนรู้และกลุ่มกิจกรรม โดยเกิดจากความต้องการของสมาชิกหรือเงื่อนไขต่างๆ เช่น มีปัญหาเหมือนกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีความไว้วางใจกัน และมีความเชื่อมั่นในตัวสมาชิกกลุ่ม

9. การดำเนินการของกลุ่มมีการจัดสรรทรัพยากรภายในกลุ่ม มีกฎระเบียบของกลุ่ม มีกรรมการ/ผู้นำหรือผู้บริหารในกลุ่ม มีการตรวจสอบจากสมาชิกเพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรค

10. การขยายตัว ความเจริญก้าวหน้า เมื่อกกลุ่มดำเนินงานมาชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้วและสามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้เป็นอย่างดี กลุ่มจะมีการขยายตัว และมีการเพิ่มวัตถุประสงค์ของกลุ่มมากขึ้น มีการเพิ่มความรู้ เทคนิควิธีการต่างๆ มากขึ้น

11. กระบวนการสร้างกลุ่ม แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน

11.1 ขั้นการเตรียมกลุ่ม คือ นักพัฒนาถ้าเป็นคนจากภายนอกต้องสร้างความคุ้นเคย สร้างการยอมรับมีการวิเคราะห์ปัญหาที่ชาวบ้านทั้งระดับชุมชนและระดับส่วนตัว ทั้งนี้เพื่อปลูกจิตสำนึกของชาวบ้านร่วมกัน

11.2 ขั้นการเรียนรู้ คือ เอกกลุ่มที่มีความสนใจร่วมกัน มาศึกษาเรียนรู้เทคโนโลยีต่างๆ ที่กลุ่มนั้นสนใจ เป็นการเตรียมการศึกษาด้านเทคโนโลยีในกิจกรรมที่เขาจะทำร่วมกัน

อย่างละเอียด ซึ่งมีวิธีการเรียนรู้ อาจมีได้หลากหลาย เช่น เรียนรู้ซึ่งกันและกัน มีคนภายนอกมาสอน การลงมือทำ เป็นต้น

11.3 ขั้นตั้งเป็น Action Group เรียนรู้การจัดตั้งกลุ่ม คือ กระบวนการที่คนภายนอก จะกระตุ้นให้เกิดกลุ่มได้นั้นจะต้องให้โอกาสศึกษาทั้ง 3 ด้านทั้งการปลูกจิตสำนึก การให้การศึกษา ด้านเทคโนโลยีและให้การศึกษาด้านการบริหารจัดการ

อาจกล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มของสมาชิกในสังคม เกิดขึ้นได้ด้วยเงื่อนไขหลาย ประการ และมีการรวมตัวในหลายลักษณะ ขึ้นกับภาวะปัจจัยต่างๆ โดยมีเป้าหมายในการ ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน กระบวนการสร้างหรือจัดตั้งกลุ่มอาจ ต้องอาศัยเวลาและการเรียนรู้สิ่งต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งในการสร้างหรือจัดตั้งกลุ่มนั้น มีทั้งในลักษณะ ของการสนับสนุนผลักดันจากบุคคลภายนอกโดยวางกรอบ กฎเกณฑ์ให้ถือปฏิบัติและ การผลักดันให้เกิดขึ้นจากคนในชุมชนเอง

#### 4.2 แนวคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นแนวความคิดที่เกิดและอยู่คู่กับการปกครอง ในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น มาจากประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 10 แนวนโยบาย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 87 มีดังนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น
4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้ง กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุน การดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถ แสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน (วันชัย วัฒนศัพท์, 2545, น. 1)

### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้งสิทธิ์และหน้าที่ ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาทางสุขภาพ มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นเรื่องสุขภาพอนามัย การระดมทรัพยากรท้องถิ่นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วม หมายถึง ขบวนการให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนา ร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาของตน เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของประชาชน ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความชำนาญในการแก้ไขปัญหา ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ประชาชนเป็นผู้นำในขั้นตอนต่างๆ คือ การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การจัดความสำคัญ การวางแผนปฏิบัติการตามแผนและเป็นผู้ได้รับความรู้จากการพัฒนา (สุภาพรณ ไกรฤกษ์, 2548, น. 16)

การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง ร่วมกันทางด้านจิตใจและอารมณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาโดยมีความคิดริเริ่ม มีการวางแผน การตัดสินใจในการเข้าควบคุมทรัพยากรและระเบียบให้กลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตลอดจน การแก้ไขปัญหาที่ประสบอยู่ให้บรรลุ เพื่อประโยชน์ของชุมชนและสร้างความรู้สึกรับผิดชอบและ ความเป็นเจ้าของขึ้น (อัมพร มาแสง, 2551, น. 10)

การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ทำการส่งเสริมชักนำและสร้างโอกาสให้ ประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครเข้ามามีบทบาท ในการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายๆ เรื่องแล้วแต่กรณี

การมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการคิดริเริ่ม การ พิจารณาตัดสินใจร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ จึงควรเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมตั้งแต่ ต้นจนเสร็จสิ้นกระบวนการงาน

### 2. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม มี 4 ขั้นตอนดังนี้

2.1 การมีส่วนร่วมในการคิด และแสวงหาปัญหา

2.2 ร่วมวิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ ตลอดจนจัดเรียงลำดับความสำคัญ

2.3 ร่วมในขั้นตอนปฏิบัติหรือดำเนินงาน

2.4 ร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการ

### 3. ลักษณะของการมีส่วนร่วม

สุภาพรธรณ ไกรฤกษ์ (2548, น. 16) กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้

3.1 พื้นฐานของการเข้าร่วม ลักษณะของการเข้าร่วมที่มาจากแรงจูงใจภายในจะเป็นแรงหนุน หรือช่วยให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ส่วนการมีส่วนร่วมที่มาจากปัจจัยภายนอก แรงบีบบังคับจากผู้มีอำนาจ ความเกรงใจ หรืออิทธิพลของผู้มีอำนาจ นอกชุมชน ถึงจะสามารถกระทำได้สำเร็จแต่ก็ไม่มีผลผูกพันทางใจ ความยั่งยืนต่อเนื่องของกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ก็จะลดลง

3.2 รูปแบบของการเข้าร่วม การเข้าร่วมของประชาชนนั้นเป็นการเข้าร่วมโดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชนเอง โดยเฉพาะกิจกรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับของประชาชน สำหรับการเข้าร่วมกิจกรรมโดยผ่านกลุ่มตัวแทน เช่น กรรมการหมู่บ้าน การเข้าร่วมของประชาชนจะอยู่ในลักษณะผู้ให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือ

3.3 ขอบเขตการมีส่วนร่วม เป็นช่วงเวลาการมีส่วนร่วม การใช้เวลาเข้าร่วมในกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ จะใช้เวลาอย่างน้อยแตกต่างกัน ความถี่ห่างของจำนวนครั้งที่เข้าร่วม ความสม่ำเสมอและฤดูกาลที่เหมาะสม ช่วงเวลาที่ใช้ในกิจกรรมแต่ละครั้ง

3.4 ผลของการเข้าร่วม ลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดการรวมพลังที่จะสร้างอำนาจต่อรองให้ชุมชนมีศักยภาพเป็นตัวของตัวเอง สร้างปฏิสัมพันธ์อันดี มีความสามัคคีในสมาชิกของชุมชน

Agbayani (1974) ได้จัดลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็นลักษณะต่างๆ ได้แก่ 1) การร่วมประชุม 2) การออกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ 3) การตีปัญหาให้กระจ่าง 4) การออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา 5) การออกเสียงเลือกตั้ง 6) การบริจาคเงิน 7) การบริจาควัตถุ การช่วยเหลือด้านแรงงาน 8) การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง 9) การช่วยเหลือด้านแรงงาน การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง 10) การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ และ 11) การทำงานกับตัวนำการเปลี่ยนแปลง

### 4. ปัจจัยและแนวทางการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (ประดิษฐพงษ์ อภิรัชติกุล, 2549) ได้กล่าวว่า เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น ควรมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### 4.1 ปัจจัยด้านการจัดการ

4.2 การใช้เทคนิคด้าน A-I-C (Appreciation Influence Contontrol) ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีศักยภาพในการสร้างพลังและกระตุ้นการยอมรับของชาวบ้านให้ร่วมพัฒนาชุมชน มีความเชื่อว่าชุมชนองค์กรและสังคมมีพลังงานและพลังปัญญาในการเอาชนะปัญหาอุปสรรคและสร้างสรรค์ชีวิตให้ดีกว่าได้ มีการขยายผลโดยนำมาใช้ในการประชุมระดมความคิดในการพัฒนาหมู่บ้าน

### 5. การวัดการมีส่วนร่วม

วิธีการวัดการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 4 แบบ คือ

5.1 วัดตามประเภทของขั้นตอนการมีส่วนร่วม ในขั้นตอนเริ่มพัฒนา การค้นหาปัญหาและสาเหตุ การกำหนดความต้องการ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการดำเนินงาน ขั้นตอนการรับผลประโยชน์และขั้นตอนการประเมินผล

5.2 วัดตามระดับความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งระดับการตัดสินใจ ระดับความร่วมมือและระดับการใช้ประโยชน์

5.3 จำแนกตามประเภทของผู้มีส่วนร่วม ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ บุคคลในท้องถิ่น ผู้นำในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐ และเจ้าหน้าที่ต่างชาติ

5.4 จำแนกตามรูปแบบการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น การมีส่วนร่วมทางตรงและการมีส่วนร่วมทางอ้อม

### 6. องค์ประกอบที่ทำให้การมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพ

6.1 ร่วมในกระบวนการทำงานพัฒนาของโครงการมีการแยกแยะกลุ่มคนจนและกลุ่มที่มีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจต่างกัน

6.2 การระดมความคิดเห็นจากประชาชนแบบล่างขึ้นบน

6.3 ใช้หลักการพึ่งตนเองแทนการพึ่งพา

6.4 ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาโดยการใช้กระบวนการกลุ่มเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชน

6.5 กิจกรรมในโครงการพัฒนาที่มีการควบคุมโดยกลุ่ม

### 7. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดแนวทางในการแก้ปัญหาได้อย่างชาญฉลาด ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์อย่างจริงจัง และก่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าทัศนคติหรือความคิดเห็นต่างๆ จะได้รับการพิจารณา (วันชัย วัฒนศัพท์, 2545, น. 7-10)

7.1 เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดความกระจ่างในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ

7.2 ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถเกิดผลการยอมรับต่อการตัดสินใจโดยกลุ่มซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจนั้นๆ ทำให้ลดความขัดแย้งเมื่อนำไปปฏิบัติทำให้เกิดความประหยัดค่าใช้จ่าย

7.3 การสร้างฉันทามติ (Consensus Building) การสร้างข้อตกลงและการยอมรับระหว่างกลุ่มช่วยลดความขัดแย้งและสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจ

7.4 เพิ่มความง่ายในการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากเกิดความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้นย่อมต้องการเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ อาจกระตุ้นหรือรื้อฟื้นช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

7.5 พัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่น

## 8. ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

จากหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม มีเป้าหมายในการให้ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด แต่ในปัจจุบันยังพบว่าประชาชนยังมีบทบาทน้อย ในการดำเนินการต่างๆ มักกระทำโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐแต่เพียงลำพัง ข้อสังเกตที่ประจักษ์ชัดคือ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนมากขึ้น ในหลายๆ ด้าน เปิดโอกาสให้ประชาชนเรียนรู้และให้สิทธิของตนเองตามกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมพลังของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมสาธารณะขององค์กรภาครัฐมากขึ้น หากวิเคราะห์สภาพการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการสาธารณะของไทย ซึ่งจัดว่ายังมีปัญหาและอุปสรรค และทำให้การดำเนินโครงการหลายประเภท เป็นไปอย่างโปร่งใส อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นจากเหตุปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ

8.1 ประชาชนยังขาดความตระหนัก หมายถึง ความรู้ ความเข้าใจที่แท้จริงในสิทธิและบทบาทหน้าที่ของตนเอง และจิตสำนึก ซึ่งหมายถึงความรู้สึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม

8.2 ระบบราชการที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม

- ระบบอุปถัมภ์ เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ความเกรงใจและความยากจนที่ทำให้ประชาชนต้องดิ้นรนหาที่พึ่ง จึงขาดความมั่นใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ

- ระบบราชการที่ยังไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนไม่ต้องการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการใดๆ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของภาครัฐ

- ความคิดของเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่รับผิดชอบที่ว่าตนเองเป็นผู้มีหน้าที่ แต่เพียงลำพังในการบริหารกิจการสาธารณะ ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่คอยรับผลประโยชน์ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอาจทำให้การทำงานล่าช้า ไม่ทันการ

## 9. รูปแบบในการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของภาครัฐ ออกเป็น 5 รูปแบบ

9.1 การรับรู้ข่าวสาร (Public information) ประชาชนในพื้นที่โครงการและผู้จะได้รับผลกระทบ จะต้องได้รับแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ

9.2 การปรึกษาหารือ (Public consultation) เป็นการปรึกษาหารือระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่มีส่วนได้ ส่วนเสียโดยตรง เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนได้ทราบ และรับข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจ

9.3 การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public meeting) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้ดำเนินโครงการกับประชาชน ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย จะได้ทำความเข้าใจร่วมกันด้วยเหตุผล ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบที่ทำได้ 2 ลักษณะ

9.3.1 การประชุมในระดับชุมชน (Community meeting) ซึ่งจัดประชุมในชุมชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการโดยผู้ดำเนินการจะส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม

9.3.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ (Public hearing) เป็นการประชุมที่จำเป็นสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีเรื่องของเทคนิค และวิชาการที่เกี่ยวข้อง

9.4 การร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางปฏิบัติจริง การดำเนินโครงการซึ่งมักดำเนินการในรูปของคณะกรรมการจะต้องมีตัวแทนของประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

9.5 การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้แม้จะไม่ใช่วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องสิทธิหรือการใช้สิทธิของประชาชนเมื่อเห็นว่าการเกิดความไม่โปร่งใสหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ

### 4.3 แนวคิด ทฤษฎีการบริหารจัดการ (Management Meaning)

#### ความหมายของการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ต่างๆ ดังนี้

Peter .F Drucker (ภาวนิตา ธาราศรีสุทธี, 2542, น. 2) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

Herbert A. Simon (ภาวนิตา ธาราศรีสุทธี, 2542, น. 2) กล่าวว่า การบริหาร คือ กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน

การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็น ผลสำเร็จ กล่าวคือ ผู้บริหารไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติ แต่เป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติทำงานจนสำเร็จตาม จุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกแล้ว (Simon)

การบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ (Sergiovanni)

การบริหาร คือ การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่รวมปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Barnard)

การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายๆอย่าง ที่บุคคลร่วมกันกำหนดโดยใช้ กระบวนการอย่างมีระบบและให้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม (สมศักดิ์ คงเที่ยง, 2542, น. 1)

การบริหาร คือ กิจกรรมในการใช้ทรัพยากรขององค์กร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ องค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การบริหาร คือกระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ขององค์กรภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และได้เปลี่ยนความคิดในการบริหารออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1. การบริหารเป็นการทำงานกับคนโดยอาศัยคน หมายความว่า การบริหารเป็น กระบวนการทางสังคม คือการอาศัยกลุ่มคนทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร
2. การบรรลุเป้าหมายขององค์กร เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรต้องอาศัย ความร่วมมือของคนทุกคนจึงทำให้สำเร็จลงได้

3. การบริหารเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ซึ่งประสิทธิผล หมายถึง ทำงานบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนด ส่วนคำว่าประสิทธิภาพหมายถึง ทำงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด

4. การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5. การบริหารเป็นสิ่งจำเป็นต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้บริหารสามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง

การบริหาร หมายถึง การร่วมมือกันดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งภายในองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้และในการที่จะพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ พิจารณาได้จากการจัดการหน้าที่ในการจัดการ

การบริหารจัดการองค์กร หมายถึง การแสดงให้เห็นจากกลุ่มของบุคคลที่มาร่วมกัน ทำงานด้วยโครงสร้างและการประสานงานเป็นหลักการชัดเจนแน่ชัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดเป้าหมายไว้ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) เครื่องจักร (Machine) วิธีการ (Method) และการบริหาร (Management) การบริหาร (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำนิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือใช้ในหน่วยงานราชการ และคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrator) จะหมายถึง ผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร การบริหาร คือกลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การสั่งการ (Leading/Directing) หรือการอำนวย และการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์กร (6 M's) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลครบถ้วน

การจัดการ (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ (Business management) ส่วนคำว่า “ผู้จัดการ” (Manager) จะหมายถึงบุคคลในองค์กรซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร

การบริหารจัดการ (Management) หมายถึงหน้าที่ต่างๆ ที่กำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร

การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (Cost-effective)

การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) หมายถึง การตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (Right decision) และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน อีกแนวหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการจึงเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ต่อเนื่องและประสานงานกัน ซึ่งผู้บริหารต้องเข้ามาช่วยเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร

กระบวนการการบริหารจัดการ (Management Process) หมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร ซึ่งกระบวนการการบริหารจัดการนี้สามารถแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกันได้อย่างมีปฏิสัมพันธ์สอดคล้องและต่อเนื่อง ทั้งนี้หน้าที่ของการบริหารประกอบด้วยกิจกรรมพื้นฐาน 4 ประการหรืออาจแบ่งในลักษณะที่เป็นขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นสิ่งที่องค์กรต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ปัจจุบันและอนาคตซึ่งทำได้โดยการให้บรรลุเป้าหมายผลลัพธ์ที่ต้องการ การวางแผนจึงต้องอาศัยการกำหนดกลยุทธ์ที่ประสิทธิภาพ การตัดสินใจ (Decision Making) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน การปรับตัวเป็นสิ่งจำเป็นเพราะว่ามีการเปลี่ยนแปลงของตลาด เศรษฐกิจ และคู่แข่งทั่วโลก จุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีของธุรกิจคือการวางแผนที่เหมาะสม เห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิผล และทรงประสิทธิภาพ

2. การจัดการองค์กร (Organizing) จุดมุ่งหมายของการจัดการองค์กรคือ การใช้ความพยายามทุกกรณีโดยการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ การกำหนดลักษณะเฉพาะของงาน (Work Specialization) โดยการแบ่งงานประกอบด้วยงานที่กำหนดออกมาเป็นแผนก การจัดแผนก และการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegating Authority) การแยกงานออกเป็นงานย่อยตามการพัฒนารายละเอียดของงาน (Job Description) และคุณสมบัติของงาน (Job Specification)

3. การนำหรือการสั่งการ (Leading/Directing) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้ หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่างๆ

4. การควบคุม (Controlling) การใช้ทรัพยากรต่างๆ ขององค์กร ถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆ เพื่อรักษาให้องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กร ในเวลาที่กำหนดไว้ การควบคุมจึงเป็นหน้าที่หลักทางการบริหารที่มีความสำคัญ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการทางการบริหาร

การควบคุมเป็นการตรวจตราและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายและดำเนินการปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่า จะบรรลุผลลัพธ์ตามต้องการ นอกจากนี้การควบคุมยังเป็นกระบวนการรวบรวมและแสดงถึงข้อมูลย้อนกลับเรื่องของการดำเนินงานในฐานที่เป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอีก

4.1 การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึง การดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ หรือ หมายถึงการทำงานที่ต้องการให้ได้ประโยชน์สูงสุดการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ให้พิจารณาจากผลงาน

ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การมีสมรรถนะสูง มีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลได้สูงโดยให้ผลผลิตที่มีค่าสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไป

อาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพหมายถึง การดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้เงื่อนไขของเวลา การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดที่สุด คำนึงค่ากับการใช้ทรัพยากรในด้านการเงิน คน อุปกรณ์และเวลา ดังนั้นประสิทธิภาพ (Efficiency) จึงหมายถึงอัตราความแตกต่างระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) และผลผลิตออกมา (Output) ในงานของราชการนั้นประสิทธิภาพเป็นคำที่ใช้ปนหรือสลับกับความหมายของคำว่าประสิทธิผล (Effectiveness) และผลิตภาพ (Productivity) ดังนั้นประสิทธิภาพในความหมายที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง 1) ปัจจัยนำเข้า 2) กระบวนการ 3) ผลผลิตที่ออกมา การที่จะบ่งบอกว่าการมีประสิทธิภาพหรือไม่จึงต้องพิจารณาทั้งส่วนปัจจัยนำเข้า ซึ่งได้แก่ งบประมาณค่าใช้จ่าย กำลังคน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยีต่างๆ ตลอดจนกระบวนการทำงานซึ่งได้แก่ ผลงานการจัดกิจกรรมต่างๆ เป็นต้น ประสิทธิภาพจากปัจจัยนำเข้า กระบวนการหรือผลผลิตที่ออกมาโดยวัดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายประการประกอบกัน

4.2 การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) คือ กระบวนการบริหารของการให้คนในองค์กรหรือทีมงานมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือแก้ไขปัญหาต่างๆ เกิดจากการบริหารงาน ซึ่งแนวคิดการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมผู้บริหารควรแบ่งอำนาจหน้าที่

ให้กับผู้ปฏิบัติงาน คนในองค์กรที่มั่งงาน เพราะต้องการให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กรที่เป็นรูปธรรม ทำให้ก่อให้เกิดความผูกพันระหว่างคนและองค์กรได้อย่างแท้จริง คนในองค์กรได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่เพื่อช่วยเหลือผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้นำองค์กรในการตัดสินใจนอกจากนั้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมยังส่งเสริมให้คนในองค์กรมีส่วนร่วมตัดสินใจมีส่วนร่วมในการวางแผน มีส่วนร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ มีส่วนรับผิดชอบและติดตามผลการมีส่วนร่วมในแต่ละเรื่องมีความสำคัญในการสร้างแรงจูงใจและเสริมแรงในการทำงานของผู้ปฏิบัติหรือที่มั่งงาน โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและมีส่วนร่วมในการวางแผนซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารองค์กรเป็นกระบวนการทำงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับคน ซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนการทำงานนี้ให้เป็นไปตามที่ได้วางแผนไว้และยังต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และการมีส่วนร่วมจะทำให้การบริหารงานนั้นเป็นไปตามที่ต้องการและตรงตามวัตถุประสงค์มากขึ้น

#### 4.4 แนวคิดทฤษฎีการเพิ่มพลังอำนาจ (Empowerment Model)

แนวคิดการเพิ่มพลังอำนาจ เป็นแนวคิดที่เน้นให้ผู้เรียนได้มีส่วนร่วมในการเรียนมีส่วนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างผู้เรียน ให้ผู้เรียนระบุปัญหา วิเคราะห์สาเหตุ และความเป็นมาของปัญหาโดยใช้วิจารณญาณ การมองภาพสังคมที่ควรจะเป็น และการพัฒนาทฤษฎีในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ช่วยให้ผู้เรียนมีการนับถือตนเอง มีความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเองสูงขึ้น รวมทั้งมีความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่จำเป็นในการดำรงชีวิต และรู้สึกที่ตนเองมีอำนาจสามารถควบคุมความเป็นอยู่หรือวิถีชีวิตตนเองได้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความรู้ และทำให้มีพฤติกรรมสุขภาพที่ถูกต้องมากขึ้น (Gibson, 1991) การเพิ่มพลังอำนาจจึงเป็นการช่วยเหลือให้ผู้อื่นมีความรู้สึกมั่นคงในตนเอง มีความสามารถในการตัดสินใจและจัดการกับงานของตนเองได้จนประสบความสำเร็จดังที่ตั้งใจไว้ (Chandler, 1992)

##### **ความหมายและความสำคัญของการเพิ่มพลังอำนาจ**

การเพิ่มพลังอำนาจ (ประดิษฐพงษ์ อภิรัชติกุล, 2549) หมายถึง กระบวนการที่เสริมสร้างให้บุคคล องค์กรมีพลังอำนาจในการควบคุมชีวิตของตน เป็นกระบวนการทางสังคมที่แสดงถึงการยอมรับ การส่งเสริมการช่วยเหลือ ชี้แนะให้บุคคลเกิดความสามารถที่จะดำเนินการ

สอบสวนความต้องการและแก้ปัญหาของตนเอง โดยใช้ทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อให้เกิดความรู้สึกสามารถควบคุมชีวิตตนเองได้

การเพิ่มพลังอำนาจ (Empowerment) เป็นกระบวนการที่บุคคลและชุมชนมีความสามารถในการควบคุมและร่วมมือกันกระทำในการเปลี่ยนแปลงชีวิต และสิ่งแวดล้อมที่ตนเองอาศัย

การเพิ่มพลังอำนาจ เป็นสิ่งที่จำเป็นในงานส่งเสริมสุขภาพแนวใหม่ที่องค์การอนามัยโลกได้เสนอให้เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชน โดยส่งเสริมให้บุคคลได้รับข้อมูลข่าวสาร มีการพัฒนาทักษะและการนับถือตนเอง เพื่อให้สามารถควบคุมหรือกำหนดแนวทางการดูแลสุขภาพของตนเองได้

การเพิ่มพลังอำนาจ เป็นการทำงานร่วมกันของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร (Bowen & Lawler, 1995) มีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ

1. การได้รับข้อมูลข่าวสาร
2. การได้ผลตอบแทนตามผลปฏิบัติ
3. การให้ความรู้ซึ่งช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจและปฏิบัติตาม
4. ให้อำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวทางการปฏิบัติ

การเพิ่มพลังอำนาจในเชิงผลลัพธ์ (Outcome) หมายถึง ผลที่เกิดจากการกระทำในรูปแบบต่างๆ ที่มุ่งพัฒนาให้เกิดความสามารถ ความมีประสิทธิภาพแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ความรู้สึกมีพลังอำนาจ (Empowerment) จึงเป็นคุณสมบัติที่แสดงถึงความสามารถ ความสามารถ ความแข็งแกร่งในการดำรงชีวิต หรือในการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวัน

การเพิ่มพลังอำนาจในเชิงกระบวนการ (Process) เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในการแข่งขัน หรือการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างบุคคลช่วยให้บุคคลได้พัฒนาศักยภาพในตนเอง ในการควบคุมปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อตนเอง เป็นความร่วมมือระหว่างบุคคล ในการร่วมตัดสินใจต่างๆ

**หลักการของการเพิ่มพลังอำนาจ** ประกอบด้วย

1. เน้นการสร้างพลังให้กับบุคคล คือ สนับสนุนให้บุคคลมองเห็นความสัมพันธ์ของตนกับสิ่งแวดล้อมและเชื่อว่าตนสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตนเอง ชุมชนและสังคมได้
2. ส่งเสริมการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง ให้สามารถวิเคราะห์โยงใยปัญหาต่างๆ ของบุคคลเข้ากับปัจจัยทางสังคมที่เป็นเหตุนำไปสู่การปรับพฤติกรรม

3. ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งแต่เลือกปัญหา การวางแผน การจัดกิจกรรม และการประเมินตนเอง

4. ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการเรียนรู้ร่วมกันเป็นกลุ่ม มีการเปลี่ยนแปลงความรู้ ทักษะและทักษะ ซึ่งอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทันทีหรือการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากการลงมือปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ในการเรียนรู้ร่วมกันเป็นกลุ่ม (จีระศักดิ์ เจริญพันธ์ และคณะ, 2550, น. 79)

### กระบวนการเรียนรู้ของการศึกษาเพื่อเพิ่มพลังอำนาจ

การศึกษาเพื่อเพิ่มพลังอำนาจมีกระบวนการเรียนรู้ที่มีความต่อเนื่องโดยไม่มีที่สิ้นสุด (Learning spiral) คือ เริ่มต้นจากประสบการณ์หรือสิ่งที่ปฏิบัติอยู่ (Practice) แล้วนำมาคิดวิเคราะห์ ไตร่ตรอง (Reflection) เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อบัจฉัยสาเหตุที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งนำไปสู่การวางแผนการปฏิบัติและลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

องค์ประกอบของกระบวนการเรียนรู้ในการศึกษาเพื่อเพิ่มพลังอำนาจที่เป็นวงจรต่อเนื่อง สามารถแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ

1. ประสบการณ์ (Experiencing) ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการเรียนรู้ที่แต่ละคนนำมาแลกเปลี่ยนกันในกลุ่มประสบการณ์

2. การระบุประสบการณ์ (Naming Experience) เป็นกระบวนการที่ให้ผู้คนระบุและพรรณนาประสบการณ์ว่าเกิดอะไรขึ้น ซึ่งการที่บุคคลแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ ค่านิยมที่มีต่อประสบการณ์ต่างๆ ร่วมกับผู้อื่นจะทำให้เกิดความเชื่อมโยงเรื่องนั้นๆ เข้ากับชีวิตของตนและมองเห็นว่าสิ่งที่เรียนมีความสำคัญต่อตนซึ่งทำให้บุคคลเกิดการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี

3. การวิเคราะห์ (Analysis) คือกระบวนการที่บุคคลพยายามทำความเข้าใจกับประสบการณ์ด้วยการติดอย่างไตร่ตรอง ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการเรียนรู้ คือ การช่วยให้บุคคลและละคน และกลุ่มเกิดความเข้าใจและมีความกระจ่างชัดในปัญหา สาเหตุของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเอง

4. การวางแผน (Planning) เป็นขั้นตอนที่ให้ผู้คนเกิดความติดหากวิถีที่จะลงมือปฏิบัติ เพื่อการเปลี่ยนแปลง โดยเมื่อบุคคลเกิดความเข้าใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วจะไม่จบลงด้วยความรู้สึกผิดหรือรู้สึกไม่สามารถเข้าไปแก้ไขอะไรได้ แต่บุคคลจะต้องตั้งเป้าหมายว่าต้องทำอะไร และทำอย่างไรต่อสิ่งที่ได้เรียนรู้จากประสบการณ์นั้นๆ พร้อมทั้งกำหนดกลวิธีที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ

5. การปฏิบัติ (Doing) เป็นขั้นตอนของการกระทำซึ่งจะรวมถึงการทดสอบ การค้นหาข้อเท็จจริงและการลงมือปฏิบัติโดยผลของการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ จะกลายเป็น ประสบการณ์ใหม่ที่นำไปสู่วงจรการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องต่อไป

### วิธีการที่ใช้ในการเสริมสร้างพลังอำนาจ (Strategies of Empowerment)

การเสริมพลังอำนาจได้มีการนำไปใช้ในด้านต่างๆ ขึ้นอยู่กับเป้าหมายและปัจจัยแวดล้อม มีหลายวิธีการดังนี้

1. การให้ความรู้ และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ เพื่อให้บุคคลเกิดการรับรู้ เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องในสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับ ปัญหาสุขภาพและแนวทางในการดูแลสุขภาพที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อช่วยในการตัดสินใจและ กระตุ้นสิ่งที่ประชาชนสนใจ

2. การให้คำปรึกษา แนะนำและให้แนวทางโดยยึดความจำเป็นและความต้องการ ของแต่ละบุคคล

3. การให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวก ให้แหล่งประโยชน์หรือทรัพยากรที่เป็น ประโยชน์

4. การให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกำหนดเป้าหมายที่เป็นจริงและทางเลือกที่เป็นไปได้ร่วมกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งการทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมอาจทำได้โดยการให้ นำเสนอด้วยตนเองให้กับผู้ร่วมประชุมฟัง มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ตลอดจน การตัดสินใจร่วมกับผู้อื่น โดยที่การตัดสินใจเลือกปฏิบัติสิ่งที่เหมาะสมกับตนเองทั้งสองฝ่าย จะต้องมีวิสัยทัศน์ (Vision) หรือมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน การสนับสนุนให้เกิดพลังอำนาจต้องมุ่งเน้น ที่กำหนดเป้าหมายและการตัดสินใจร่วมกัน (Mutual Goal – Setting and Decision Making) และมีข้อผูกพันระหว่างกันทั้งสองฝ่ายที่จะตกลงร่วมกันในการดำเนินกระบวนการที่มีการหา ทางเลือกแนวทาง และมีการตัดสินใจร่วมกัน

5. การประเมินผลย้อนกลับเชิงบวก การสะท้อนถึงผลที่น่าพอใจ เพื่อให้เกิดแรงจูงใจ และเกิดกำลังใจที่จะกระทำต่อไป

6. การยอมรับในความเป็นบุคคล ส่งเสริมให้เกิดคุณค่าในตนเอง ให้ความสำคัญและ ยอมรับในศักยภาพในความสามารถของบุคคล

7. การจัดตั้งกลุ่มช่วยเหลือตนเอง (Group support) ซึ่งวิธีนี้มีข้อจำกัด คือสมาชิก กลุ่มบางคนอาจไม่ได้รับประโยชน์ เมื่อเข้ากลุ่มจะทำให้กลุ่มมีอิทธิพลในการตัดสินใจและการมอง ปัญหา ซึ่งไม่ตรงกับปัญหาที่แท้จริงของกลุ่มได้

8. ให้การดูแลเอาใจใส่ทางด้านสุขภาพร่างกาย ส่งเสริมในการรักษาพยาบาลในภาวะเจ็บป่วย

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 5.1 การดำเนินงานกองทุน

นิพนธ์ ดิขวงษ์ (2546, น. 63) ซึ่งได้ศึกษาการบริหารกองทุนหมู่บ้านในเขตอำเภอเมืองเด่น อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการรับฟังความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ในชุมชน สามารถสร้างระบบความรับผิดชอบร่วมกัน และยังสามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชนในการแก้ปัญหาเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ คิดเป็นร้อยละ 100

ปานทอง สุ่มมาตย์ (2547, น. 77) ได้ศึกษาการบริหารโครงการกองทุนหมู่บ้านในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการบริหารกองทุนที่ประสบความสำเร็จมักมีการบริหารจัดการโดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อส่วนรวม บริหารจัดการโดยเน้นความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลการบริหารให้สมาชิกได้รับรู้อย่างสม่ำเสมอ ทำให้ทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจ ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี การส่งเสริมการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานส่งผลให้เกิดวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมกับชุมชนของตน

วาสนา ปินตา (2549, น. 50-54) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารกองทุนแต่ละแห่งมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่างกันคือปัจจัยด้านบุคคลซึ่งได้แก่คณะกรรมการกองทุน ซึ่งต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกองทุน บทบาทหน้าที่ของตนรวมถึง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของกองทุน นอกจากนี้ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของคณะกรรมการซึ่งต้องมีวิสัยทัศน์ในการวางแผนการทำงานและมีการบริหารงานที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งมีความสำคัญมากถึงร้อยละ 93.46 รวมทั้งการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐทั้งด้านงบประมาณ การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2552, น. 110-112) ได้ดำเนินการประเมินผลการดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นพบว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จของกองทุน ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านผู้นำ ซึ่งแนวคิดและทัศนคติและวิสัยทัศน์ด้านสุขภาพของผู้นำกองทุนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดูแลสุขภาพประชาชนแบบองค์รวม 2) ปัจจัยด้านชุมชน การเปิด

โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอทำให้การดำเนินโครงการเป็นไปได้อย่างดี

## 5.2 การพัฒนารูปแบบการดำเนินงานกองทุน

ศักดิ์ชัย พงษ์ไพบูลย์ (2546, น. 82-84) ศึกษาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน บ้านศรีบุญเรือง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่ 1) การทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและกฎเกณฑ์ของกองทุน 2) ต้องมีการปรับแนวทางการบริหารกองทุนให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของชุมชน 3) การแบ่งบทบาทหน้าที่ให้เหมาะสมกับประสบการณ์และความสามารถของคณะกรรมการ 4) การเพิ่มความรู้และทักษะที่จำเป็นแก่คณะกรรมการ 5) การบันทึกการประชุมเพื่อใช้ในการอ้างอิงและจัดทำแผน

เกศสุดา ปิ่นไชย (2548, น. 58-60) ศึกษาดำเนินการศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านหนองโสน อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่ 1) การคัดเลือกคณะกรรมการที่เปิดโอกาสให้ชาวบ้านสมัครเข้ามาเป็นคณะกรรมการ 2) มีการจัดสรรและปรับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการให้สอดคล้องกับความสามารถและประสบการณ์เดิม 3) การระดมทุนสำรอง 4) แนวทางการทำงานเป็นการเรียนรู้แบบค่อยเป็นค่อยไป 5) มีการบันทึกการประชุมเพื่อใช้ในการอ้างอิงและการจัดทำแผนปฏิบัติการ

วาสนา ปินตา (2549, น. 53) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยเลือกศึกษากองทุนหมู่บ้านในเขตอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าอุปสรรคในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ได้แก่ คณะกรรมการขาดความรู้ในทางการทำบัญชีกองทุน คณะกรรมการมีภาระหน้าที่ประจำ ทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำเอกสารต่างๆ

## 5.3 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกองทุน

พงศ์ธร ใจมนต์ (2548) ซึ่งได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติตำบลหัวเสือ อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง พบว่า

การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในระดับมาก ทำให้ได้รับความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมในระดับมากเช่นเดียวกัน

#### 5.4 ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานกองทุน

กรรณิการ์ สุปรากกร (2547) ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พบว่าประชาชนมีระดับความพึงพอใจต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมกองทุนอยู่ในระดับสูง ซึ่งหมายถึงนโยบายมีประสิทธิภาพสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้

ดิษพงษ์ เจริญชาติตรี (2547) ศึกษาเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานกองทุนของคณะกรรมการกองทุนและชุมชนเมืองอยู่ในระดับปานกลาง

ศรินพร จำเนียรพรหม (2551) ศึกษาความรู้ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ความรู้และความพึงพอใจของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านในอำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พบว่าความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านอยู่ในระดับสูง เนื่องจากทำให้สมาชิกกองทุนมีความสุข และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้พบรูปแบบการบริหารจัดการ แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับกองทุน การมีส่วนร่วมและความพึงพอใจต่อการดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาโปรแกรมการดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพ และสร้างเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

