

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมอาชีพของเกษตรกร ได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย และพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับบทบาท
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลและอำนาจหน้าที่
5. แนวคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มและการจัดการกลุ่ม
6. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
7. แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายทางสังคม
8. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหัวนาคำ
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
10. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับบทบาท

##### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

ทิตยา สุวรรณชญ (2510 อ้างถึงใน นิคม บุรพันธ์, 2543) ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า บทบาทเป็นลักษณะพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะตำแหน่งและยังได้แบ่งบทบาทออกเป็น “บทบาทตามอุดมคติ” (Ideal role) หรือบทบาทที่ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ และ “บทบาทที่ปฏิบัติจริง” (Actual role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริง โดยเขากล่าวว่า “บทบาทที่แท้จริง” นี้เป็นผลรวมของ 1. บทบาทตามอุดมคติ 2. บุคลิกภาพของผู้ดำรงฐานะตำแหน่ง 3. อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่ 4. ปฏิกริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง พัทยา สายหนู (2516 อ้างถึงใน นิคม บุรพันธ์, 2543) ได้อธิบายถึงบทบาทหน้าที่คือสิ่งที่ทำให้เกิดความเป็น “บุคคล” และเปรียบเทียบได้เสมือน “บท” ของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องสั้นๆ เป็น(ละคร) อะไร มีบทบาทที่ต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบท หรือไม่สมบทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้เห็นไปเลยในความหมายเช่นนี้ “บทบาท” ก็คือการกระทำต่างๆที่ “บท” กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตาบอดที่ยังอยู่ในบท Sarbin (1972

อ้างอิงใน นิคม บูรพันธ์, 2543) ได้จำแนกลักษณะที่สำคัญของบทบาทออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความคาดหวัง (Expectations) เป็นความคาดหวังของบุคคลที่ตำแหน่งนั้นๆ ว่า ควรจะแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นๆ อย่างไร
2. การแสดงบทบาท (Enactment) เป็นการแสดงบทบาทของบุคคล ให้สอดคล้องกับบทบาทที่ถูกระบุไว้

Turner (1982 อ้างถึงในนิคม บูรพันธ์, 2543) ได้กล่าวถึงทฤษฎี บทบาทในเชิงทฤษฎี ทางปฏิกรมสัญลักษณ์นิยม (Symbolic Interactionism) ไว้โดยเปรียบเทียบเหมือนกับ “การเล่นละครบนเวที” (Dramaturgical Approach) ซึ่งประกอบด้วยลักษณะความคาดหวัง (Expectation) ทั่วๆ ไป 3 ประการด้วยกันคือ

1. ความคาดหวังจาก “บท” (Expectation from the “script”) หมายถึง ภาวะความเป็นจริงต่างๆ ทางสังคม (Social reality) จะสามารถเปรียบเทียบได้เช่นกับบทละคร (Script) ซึ่งประกอบไปด้วยตำแหน่งต่างๆ ทางสังคมมากมาย โดยมีบรรทัดฐาน (Norms) เป็นตัวกำหนดว่า บุคคลควรจะมีพฤติกรรมเช่นใดในสังคมกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ ทางสังคมจะถูกจัดระบบและควบคุมในบรรทัดฐานที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์และเงื่อนไขทางสังคมที่แตกต่างกัน

2. ความคาดหวังจากผู้ร่วมแสดงคนอื่น (Expectation from other “players”) หมายถึง การที่สังคมมีบรรทัดฐานเปรียบเสมือน Script ที่กำหนดบทบาทของบุคคลในความสัมพันธ์กันทางสังคมดังกล่าวแล้ว บุคคลในสังคมจึงต้องมีการสวมบทบาท (Role taking) ซึ่งกันและกันเพื่อบุคคลจะได้คาดหวังพฤติกรรมของบุคคลอื่นที่สังคมแสดงออก และสามารถมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ที่ถูกต้องตามความคาดหวังของสังคมและบุคคลอื่นๆ

3. ความคาดหวังจาก “ผู้ชม” (Expectation from the “Audience”) หมายถึง เป็นการคาดหวังของบุคคลในสังคมที่อยู่ในสภาพต่างๆ กัน ซึ่งจะต้องคาดหวังและสวมบทบาทของบุคคลอื่น เพื่อที่จะเป็นเครื่องนำทางไปสู่การปฏิสัมพันธ์ทางสังคมอย่างถูกต้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ซึ่งเป็นความคาดหวังร่วมกัน

โดยสรุปแล้ว Turner เห็นว่าสังคมถูกสมมุติขึ้นโดยทฤษฎีบทบาท ซึ่งจัดระบบโครงสร้างในลักษณะความคาดหวังจากสิ่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการคาดหวังจากบทบาท ความคาดหวังจากผู้ร่วมแสดงคนอื่น (Other Players) หรือความคาดหวังจากผู้ชม (Audience) ก็ตามซึ่งรูปแบบของความคาดหวังดังกล่าวเหล่านั้น จะขึ้นอยู่กับสถานภาพที่บุคคลเหล่านั้นครอบครองอยู่นั่นเอง

## 1.2 ความหมายของบทบาท

ความหมายของบทบาทหน้าที่ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Role” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542) ให้ความหมายว่า “การกำหนดหน้าที่ที่กำหนดไว้” พัทยา สายหู (2516 อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว, 2542) ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับบทบาทว่า บทบาทคือ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิในการกระทำของแต่ละงานที่เรามีต่อผู้อื่น สถานภาพก็คือฐานะตำแหน่งที่บุคคลได้จากการปฏิบัติตามบทบาทนั้น เมื่อเทียบกับฐานะตำแหน่งของผู้อื่นตามบทบาทนั้น ภิญญู สาธร (2519 อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว, 2542) ให้ความหมายบทบาทว่า สิ่งที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งถูกผู้อื่นคาดหวังให้กระทำที่เรียก “บทบาทหน้าที่” ซึ่งกำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งซึ่งบุคคลผู้ครองอยู่หรือหมายถึงหน้าที่เงื่อนไขที่ต้องกระทำ อุทัย หิรัญโต (2526 อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว, 2542) ให้ความหมายของบทบาทว่า บทบาทหมายถึงหน้าที่ (Function) หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมาย (Expected Behavior) ของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือในสังคมหนึ่งๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคมหรือวัฒนธรรมบางกลุ่มนั้นกำหนดขึ้น ฉะนั้นบทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่งที่พึงมีต่อบุคคลอื่นในสถานะอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน และ Levinson (1964 อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว, 2542) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการคือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่นๆ ที่มีลักษณะในตนเองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงหน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น
3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยสัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้นๆ นั้นเอง

จากความหมายของนักวิชาการหลายท่านให้ไว้ สามารถสรุปความหมายของบทบาทได้ว่า บทบาทหมายถึงแบบแผนของการกระทำในขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิซึ่งผูกพันกับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งของบุคคล บทบาทมีความสำคัญต่อการดำเนินการกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งต่อบุคคล เป้าหมายของหน่วยงานและองค์กรอีกด้วย

### 1.3 ความสำคัญของบทบาท

บทบาทมีความสำคัญต่อการดำเนินการกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งต่อบุคคล เป้าหมายของหน่วยงานและองค์กร มีผู้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทหน้าที่ไว้ดังนี้ ปทานุกรมฉบับหลวงของสถาบันภาษาศาสตร์ (2523 อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว, 2542) ให้ความหมายและความสำคัญของบทบาทเกี่ยวกับบทบาทว่า บทบาทเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลในสังคม ซึ่งถูกทำให้แตกต่างกัน โดยคุณสมบัติและพฤติกรรมของเขามีปทัสถาน บทบาทแสดงให้เห็นถึงการกระทำ กิจกรรมต่างๆ และลักษณะซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในสังคมของสมาชิกใน

สังคม และบทบาทยังเป็นวิธีแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่สังสรรค์กันนั้นว่าจะปฏิบัติต่อกันอย่างไร หรือคาดว่าผู้อื่นจะปฏิบัติต่อตนอย่างไร บทบาทจึงเป็นตัวกลางระหว่างสังคมกับบุคคลแต่ละคนที่อยู่ในสถานการณ์ ซึ่งพฤติกรรมของเขากลายเป็นแนวทางปฏิบัติทางสังคม คุณสมบัติและการกระทำที่แตกต่างกันและที่มีต่อสังคมนั้นกลายเป็นปทัสถานทางสังคม ดังนั้นสังคมจึงมีรูปแบบการวางแผนของบทบาทที่ควรจะเป็นเอาไว้เมื่อสถานการณ์เป็นที่รวมแห่งสิทธิและหน้าที่แล้ว บทบาทก็เป็นลักษณะที่เคลื่อนไหวของสถานภาพคือ การใช้สิทธิและหน้าที่ให้บังเกิดผล นั่นคือสถานภาพแสดงให้ทราบว่าบุคคลนั้นเป็นใคร สถานภาพและบทบาทจึงเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ออกเสมือนหนึ่งเป็นคนละด้านของเหรียญ บทบาทของบุคคลในสังคมย่อมขึ้นอยู่กับสถานภาพที่ครองอยู่ และคุณสมบัติ ส่วนตัวของบุคคล บทบาทของบุคคลจึงแตกต่างกันไปตามลักษณะอุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มูลเหตุจูงใจ การอบรม ความพอใจ สถานภาพทางกายและจิตใจของบุคคลที่ดำเนินบทบาทนั้น Szilagy (1984 อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว, 2542) กล่าวถึงความสำคัญของการบริหาร แยกได้เป็น 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือ หน้าที่ทางการบริหาร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การเป็นผู้นำ และควบคุม ลักษณะที่สองคือ ทักษะทางการบริหาร ได้แก่ ทักษะทางเทคนิค ทางด้านมนุษย ทางด้านความคิด และทางด้าน การวิจัย บทบาทสามารถเห็นได้จากพฤติกรรมที่แสดงออกในองค์การนั้น โดยดูที่ความสามารถ (Capacity)

กล่าวโดยสรุป บทบาทมีความสำคัญต่อการดำเนินภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งต่อบุคคล เป้าหมายของหน่วยงานและองค์การ ในการศึกษานี้ได้เน้นบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมอาชีพของเกษตรกร

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

### 2.1 แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ อาทิ เช่น ประยูร กาญจนกุล (2523 อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกลมเกลียว, 2542) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครอง หรือเรียกว่า “มัธยวิภาค” หมายถึงการกระจายอำนาจในทางการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วนโอนให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นตนเอง ชำนาญ ยุวบูรณ์ (2539 อ้างถึงใน สุกพลสีหา, 2545) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิม และแนวทฤษฎีสมัยใหม่ กล่าวคือแนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1. “การกระจายอำนาจตามอาณาเขต” (Decentralization by territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตแต่ละท้องถิ่นและแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. “การกระจายอำนาจตามกิจการ” (Decentralization by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของนักวิชาการหลายท่าน สามารถสรุปความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐได้ออกกฎหมายเพื่อมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเองได้โดยอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติ

## 2.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือเรียกว่า “มัชยวิภาค” ชูวงษ์ ฉายะบุตร (2539 อ้างถึงใน สุพล สีหา, 2545) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจหมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. การเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควรคือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. มีงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมี

รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเอง นอกจากมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น นั่นเอง

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2545) ได้ให้แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมการบริการสาธารณะ บางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่น
3. เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาระดับชาติต่อไป
5. เป็นการส่งเสริมความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพ และมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

กล่าวโดยสรุปหลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐกระจายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ อำนาจตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินและการคลัง และบุคคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ รวมไปถึงการสร้างความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่รัฐปรับบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการแทน ให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบในการกิจกรรมภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นและให้การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ ตรวจสอบกำกับดูแล และประเมินผล

### 2.3 รูปแบบการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ Cheerna & Dennis (1983 อ้างถึงใน ชาตรี อุ๋นเรื่อน, 2548) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบด้วยกันทั้ง 4 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงไป (Deregation to Semiautonomous or Parastatal Agencies) รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจแก่องค์กรบริหารในท้องถิ่น (Devolution to local Government) รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Transfer of Function from public to nongovernment Institutions)

โครงการวิทยาลัยการเมืองสาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537 อ้างถึงใน สุพล สีหา, 2545) ได้สรุปรูปแบบการกระจายอำนาจ ดังนี้คือ 1) การกระจายอำนาจทางการบริหาร อันเป็นการกระจายอำนาจภายในของวงขององค์กรเดียวกันที่อยู่รอบนอกในฐานหน่วยงานย่อย โดยมีพันธกิจที่สำคัญในการทำให้นโยบายและแผนงาน โครงการของหน่วยงานส่วนกลางได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานสาขาพื้นที่ 2) การกระจายอำนาจทางการเมือง หรือการโอนอำนาจให้ท้องถิ่น ถือเป็นการเคลื่อนย้ายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินกิจการนั้นไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอย่างอิสระภายใต้กรอบกติกาที่มีการตกลงกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และมีพันธกิจหลักในการคิดริเริ่มและปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

สรุปก็คือ อะทุมชาย (2548) ได้อธิบายรูปแบบและวิธีการกระจายอำนาจไว้ 4 รูปแบบ คือ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์อำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่าง ในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อสะดวกในการดำเนินกิจการ เช่น การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ ผู้ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Derogation) การมอบอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดหรือส่วนกลางจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจไปยังระดับล่างขององค์กร

เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ ที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ จากส่วนกลางหรือระดับบน ไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองจากอำนาจที่ได้โอนแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจหรือมีเพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินงาน ในภารกิจที่ได้รับโอนไปแล้ว

4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) การให้เอกชนดำเนินการ เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชน ที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการ ไปให้เอกชนดำเนินการ เช่น สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

จากแนวคิดของนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายไว้สามารถสรุป รูปแบบการกระจายอำนาจ ได้ดังนี้ รูปแบบการกระจายอำนาจ มี 4 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่าง เป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารและตัดสินใจไปสู่หน่วยงานระดับล่าง เพื่อตัดสินใจเร็วขึ้น โดยที่ผู้มอบอำนาจยังคงรับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจ ที่มอบอำนาจไปแล้ว รูปแบบที่ 3 การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังหน่วยงานระดับล่างดำเนินการเองโดยอิสระ ผู้โอนอำนาจไม่มีอำนาจหรือมีเพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่โอนอำนาจไปแล้ว และรูปแบบที่ 4 การมอบอำนาจ เป็นการมอบอำนาจให้เอกชน ที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

#### 3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2545) ได้รวบรวมแนวคิดและความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายไว้ซึ่งส่วนใหญ่จะมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน อาทิ เช่น ฮอลเวย์ (Holloway, 1951)

ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ร็อบสัน (Robson, 1953) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยให้อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้อำนาจอิสระในการปกครองตนเองดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ มอนตากู (Montagu, 1984) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่ผู้บริหารของหน่วยการปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยอิสระ มีอำนาจอิสระและความรับผิดชอบที่สามารถใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ใช่รัฐอิสระ ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย และอุทัย หิรัญโต (2523) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากแนวคิดและความหมายของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตน โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองสามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น

### 3.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547) ได้กล่าวถึงลักษณะของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Government) เป็นการปกครองที่ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญจึงมีดังนี้

1. มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย เช่น ประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. มีพื้นที่และระดับ (Area and Levels) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร ราบได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่

3. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ (Devolution of Power and Function) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่มากมายเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการการปกครองเป็นสำคัญ

4. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคล โดยแยกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง

5. มีการเลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

6. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) จัดเก็บภาษีตามที่ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงให้เจริญก้าวหน้า

8. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

กล่าวโดยสรุปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่สำคัญดังนี้ มีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีพื้นที่และระดับที่ชัดเจน มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน มีความเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง มีการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารจากประชาชนโดยตรง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย มีงบประมาณและรายได้ของตนเอง และมีการกำกับดูแลจากรัฐเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงประโยชน์ของประชาชนและความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ

### 3.3 ความสำคัญและหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 อ้างถึงใน สุพล สีหา, 2545) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญและหน้าที่หลายประการ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องที่รู้จักการปกครองตนเอง
3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล
4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ
5. การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต
6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
2. งานเกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย
3. งานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม
4. งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น

ลักษณะการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบ ให้หน่วยงานท้องถิ่นรับไปดำเนินการกระทำ ได้ 2 ลักษณะ คือ

1. บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการทั่วไป
  2. บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น
- ควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

- 2.1 การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ
- 2.2 การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้
- 2.3 หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่น ควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

### 3.4 การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

สำหรับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย กมล ทองธรรมชาติ และคณะ (2531) อ้างถึงใน เดชศักดิ์ อังกุลมเกลียว, 2542) กล่าวไว้ว่า เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น และให้ตรงกับเจตนารมณ์แห่งการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงงานและจัดระเบียบราชการในระดับนี้กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายโดยยึดลักษณะอันสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
2. ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายของตน มีอิสระในการเก็บภาษี และการเงินของท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
3. ท้องถิ่นมีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

4. การเลือกสภาท้องถิ่นให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หรือจะใช้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ได้

อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ได้เริ่มต้นด้วยการกระจายอำนาจในสมัยรัชการที่ 5 เป็นการวางรากฐานให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเองตามหลักการและวิธีประชาธิปไตยในสมัยต่อมา ทำให้ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับต่างๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบมีการจัดองค์กร ขอบเขต อำนาจหน้าที่ และการบริหารที่แตกต่างกัน

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ได้บัญญัติไว้ในอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ที่กำหนดเป็นนโยบาย และหลักการที่สำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจ และหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 282 - 290 สรุปได้ดังนี้

1. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ภายใต้บังคับมาตรา 1 (มาตรา 1 ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้) รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282)

3. สิทธิจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 283 วรรคแรก)

4. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284 วรรคแรก)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2550) ได้มีการปรับปรุงข้อมูลจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ณ วันที่ 18 มกราคม 2550 และในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีจำนวน 7,855 แห่ง ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	จำนวน	75	แห่ง
2. เทศบาล	จำนวน	1,162	แห่ง
2.1 เทศบาลนคร	จำนวน	22	แห่ง
2.2 เทศบาลเมือง	จำนวน	120	แห่ง
2.3 เทศบาลตำบล	จำนวน	1,020	แห่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	จำนวน	6,616	แห่ง
4. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	จำนวน	2	แห่ง
ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา			

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลและอำนาจหน้าที่

##### 4.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เดิมจัดอยู่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พัฒนามาจากรูปแบบการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2547 โดยกำหนดให้ตำบลมีการปกครองในรูปแบบคณะกรรมการสภา และพัฒนามาเป็นรูปแบบที่เรียกว่า “สภาตำบล” ในครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2499 ต่อมาได้ปรับปรุงรูปแบบต่างๆ จนกระทั่งถึงรูปแบบในปัจจุบันที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งได้ประกาศใช้ทั่วประเทศเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537

ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 3 ปีซ้อนหลังติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ได้รับการประกาศยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น และได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่างๆ เรื่อยมา จนถึงปัจจุบันคือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้มีการดำเนินงานในเขตตำบลโดยอิสระ มีอำนาจจัดการบริหารงาน การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ การจัดทำแผนพัฒนาตำบล การทำนิติกรรมที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน สิทธิในทางกฎหมายของตนเอง ตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจออกข้อบังคับ ซึ่งเรียกว่า “ข้อบัญญัติตำบล” ใช้บังคับกับประชาชนในเขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อีกด้วย

##### 4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รวมทั้งงบประมาณ และรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่ระบุไว้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ซึ่งทั้งหมดนี้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพ และความพร้อมในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

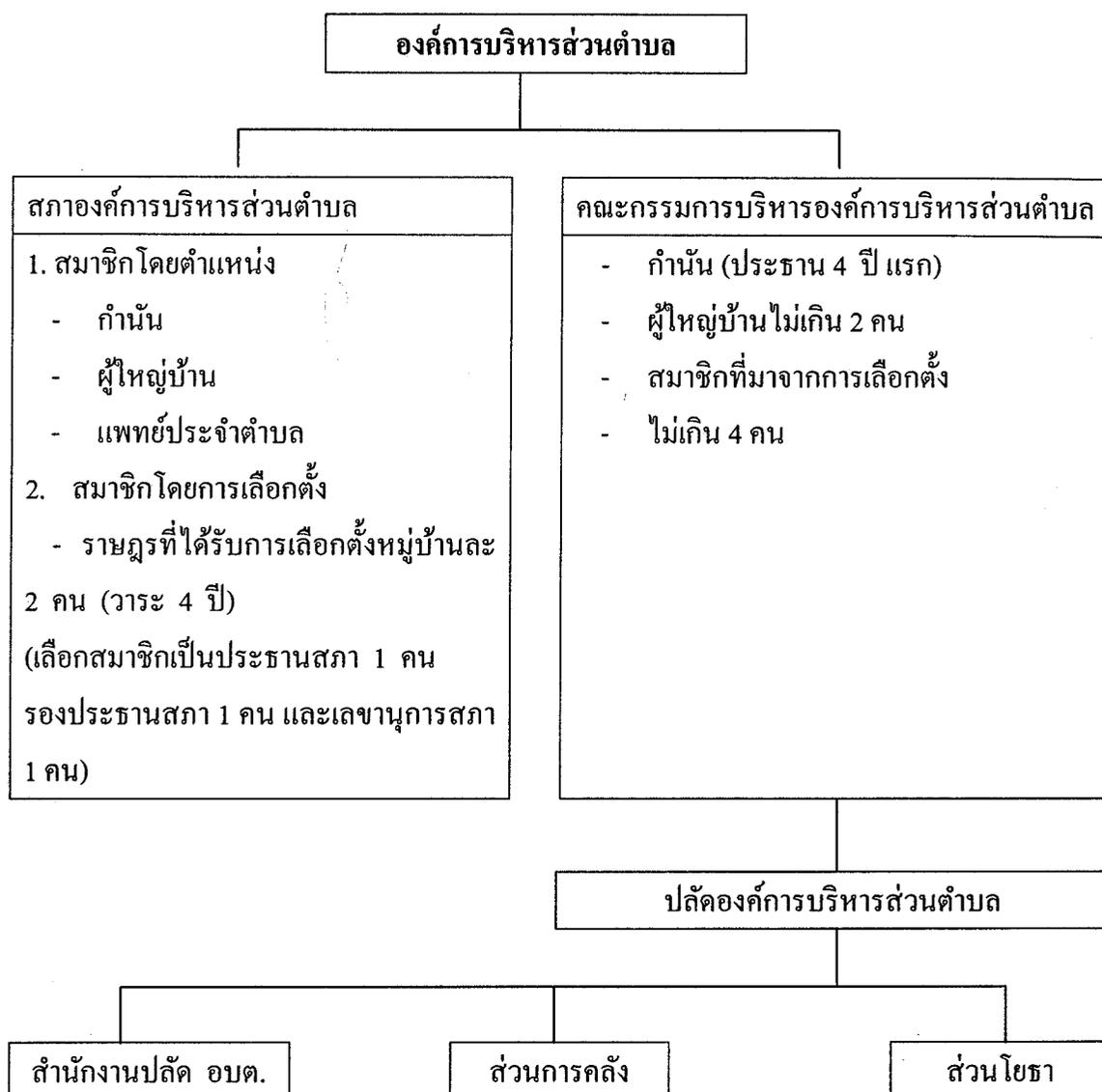
### 1. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

1.1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 ได้กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศราชกิจจานุเบกษา และกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีเลขานุการคนหนึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี คณะกรรมการบริหารประกอบด้วย กำนัน (ประธานกรรมการบริหาร 4 ปีแรก ของการบังคับใช้กฎหมาย) ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ประธานสภาคนหนึ่ง รองประธานสภาคนหนึ่งและเลขานุการสภาคนหนึ่ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหารในคราวเดียวกัน ในส่วนของคณะกรรมการบริหารจะเลือกจะเลือกคณะกรรมการบริหารด้วยกันเป็นประธานหนึ่งคน (หลักจาก 4 ปีของการบังคับใช้กฎหมาย) และเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารอีกคนหนึ่ง

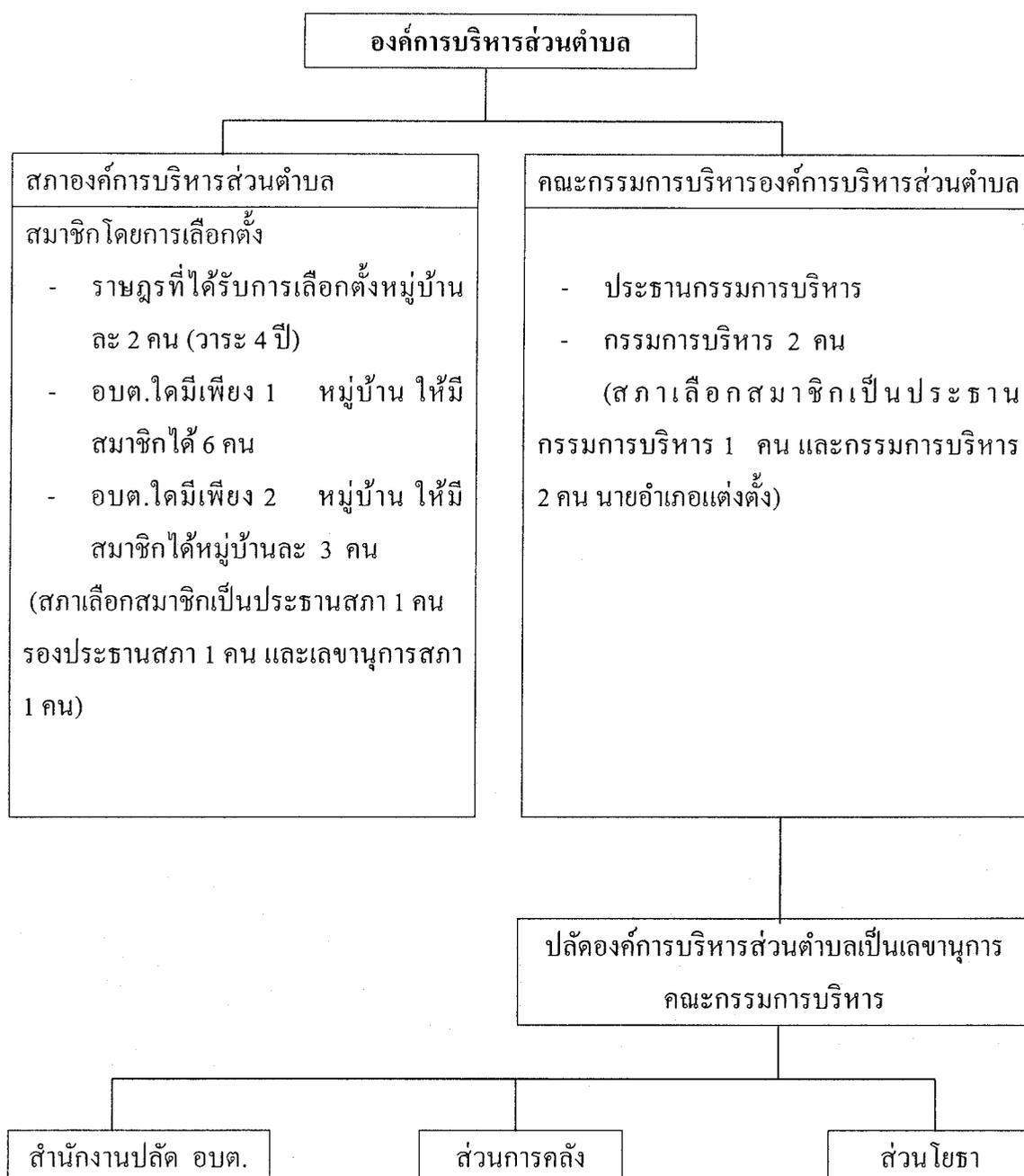
1.2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 มาตรา 45 ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ส่วนที่ 2 คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือก

จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

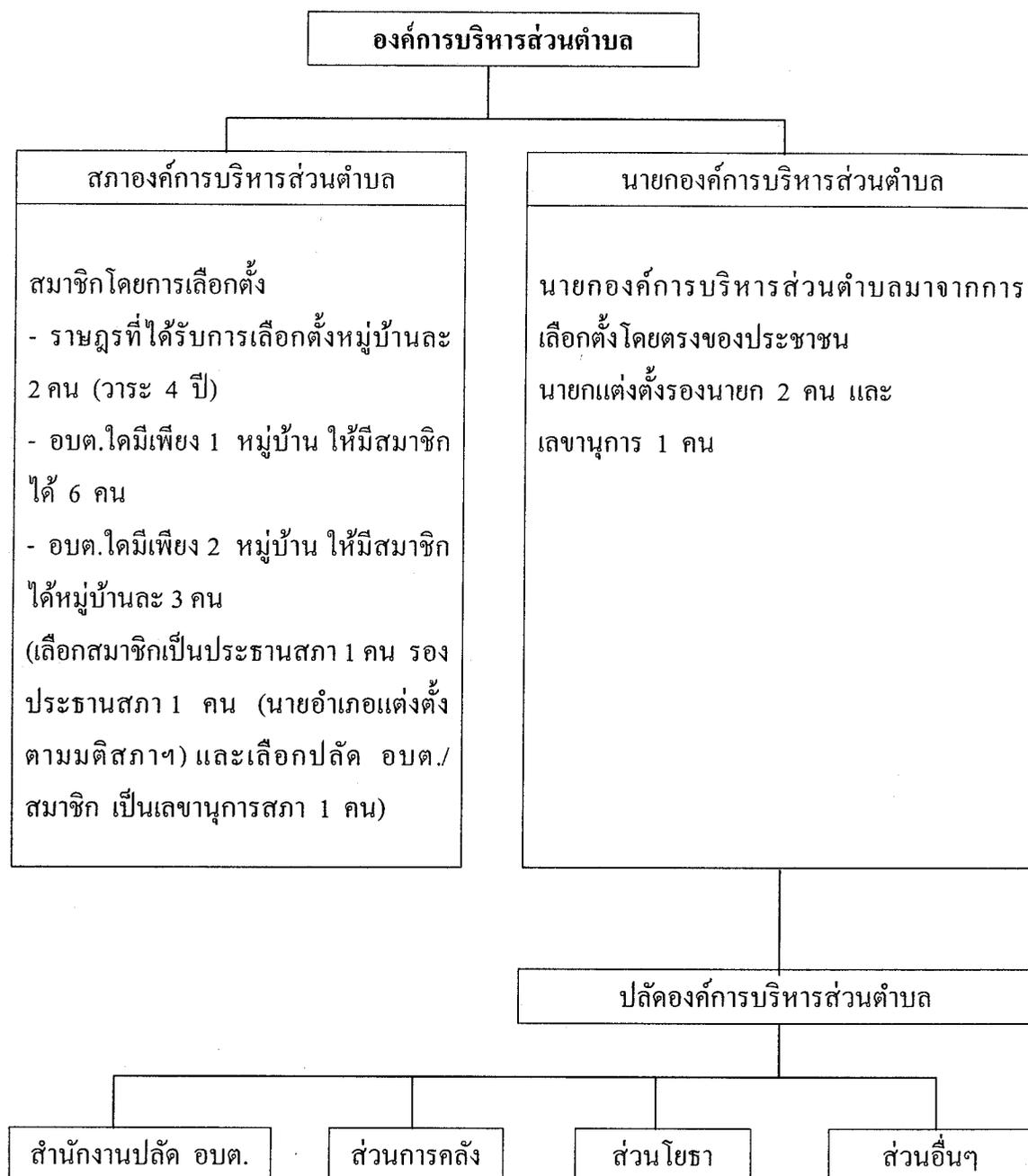
1.3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 45 กำหนดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญกล่าวคือ โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น และให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนที่ 2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังแผนภูมิแสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับดังนี้



ภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2537  
(ปรับปรุงจากแนวคิดจากคู่มือปฏิบัติงานสภาตำบลและ อบต. กรมการปกครอง, 2538)



ภาพที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2542 (ปรับปรุงจากแนวคิดจากคู่มือกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ อบต. รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542, กรมการปกครอง, 2543)



ภาพที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5) 2546 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2546 (ปรับปรุงจากแนวคิดจากคู่มือพระราชบัญญัติสภาตำบลและ อบต. พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2547)

## 2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 กำหนดให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(1) จัดให้มีและการบำรุงรักษาน้ำ  
(2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(7) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(1) ให้มีน้ำเพื่อ อุปโภค บริโภค และการเกษตร

(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(8) การคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

- (9) การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) การให้มิตลาด ทำเทียบเรือ ทำข้าม
- (11) การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วยังมีการรับรองและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้งหมด 31 ข้อ ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ทำเทียบเรือ ทำข้ามและที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอัน

ดีของท้องถิ่น

- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมการกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย  
โรงพยาบาลและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ  
รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่  
คณะกรรมการประกาศกำหนด

สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการใดๆ ในพื้นที่ของ  
ตนตามมาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 68 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน  
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 อีกทั้งหมด 31 ข้อ และ  
ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่  
จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหาร  
ส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับ  
การดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็น  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย และองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล  
ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาทเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

#### 4.3 งบประมาณและรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล

ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้จาก 3 แหล่ง คือ

แหล่งที่หนึ่ง รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ตามมาตรา 74 ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับต่างๆ และรายได้จากทรัพย์สินสาธารณะโภคและการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

แหล่งที่สอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ ตามมาตรา 75 – 83 ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์ และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน และการจัดสรรหรือแบ่งให้จากการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ จากอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม น้ำบาดาล อากรประมง ค่าภาคหลวงไม้ ค่าภาค หลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าจดทะเบียน และนิติกรรมที่ดิน และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ

แหล่งที่สาม รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้เพื่อใช้บริหารพัฒนาตามอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 82 (7)

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้หลักจาก 3 แหล่งด้วยกันคือ รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

#### 4.4 การบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลไว้ดังนี้

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) นายกองกิจการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) แต่งตั้ง และถอดถอน รองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการเพื่อให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

(7) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

(8) สั่งหรือปฏิบัติราชการของรองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

3) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

(2) ในระหว่างที่ไม่มีนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ของนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล

4) พนักงานส่วนตำบล

การกำหนดส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลและอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบลของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีมากน้อยแตกต่างกัน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีศักยภาพต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของรายได้ ฉะนั้นเพื่อให้มีความเหมาะสมกับรายได้และปริมาณงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการกลางพนักงาน

ส่วนตำบล (ก.อบต.) จึงได้ประกาศจัดแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ขนาด โดยนำหลักเกณฑ์เรื่องรายได้ พื้นที่และประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลมาพิจารณา ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดใหญ่ (ชั้น 1 เดิม) เกณฑ์รายได้ ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป

(2) องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดกลาง (ชั้น 2 และชั้น 3 เดิม) เกณฑ์รายได้ ตั้งแต่ 6 - 20 ล้านบาท

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดเล็ก (ชั้น 4 และชั้น 5 เดิม) เกณฑ์รายได้ ไม่เกิน 6 ล้านบาท

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของทางราชการหรือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นหรือเป็นกลไกของทางราชการในระดับตำบล ซึ่งรัฐได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากโดยที่รัฐคาดหวังว่าเป็นหลักหรือแกนนำที่สำคัญในการบริหารงานและพัฒนาในระดับตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจในด้านต่าง ๆ ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อรองรับถ่ายโอนภารกิจและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสามารถในการบริหารงานพัฒนาด้วยตนเอง เป็นที่ยอมรับของประชาชน และสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถเปลี่ยนแปลงขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยจะต้องผ่านหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กำหนด

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มและการจัดการกลุ่ม

### 5.1 แนวคิดและความหมายเกี่ยวกับกลุ่ม

บุญทัน เพี้ยซ้าย (2543) ได้กล่าวถึงความหมายของกลุ่มจากแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายไว้ อาทิ พจนานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา (2524) ให้ความหมายของกลุ่มว่า กลุ่มจะประกอบไปด้วยบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปซึ่งมีการกระทำระหว่างกันด้านจิตใจขึ้น กลุ่มนี้จะถูกยอมรับว่าเป็นองค์ภาวะทั้งจากสมาชิกและผู้อื่น ทั้งนี้เพราะกลุ่มจะมีพฤติกรรมร่วมในรูปแบบของตนเองอยู่แล้ว คุสิต เทพไพบุลย์ (2530) ให้ความหมายของกลุ่มว่า กลุ่มนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ของกลุ่มที่แน่นอน และสมาชิกทุกคนจะต้องมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกลุ่ม แนวทางในการทำงานของกลุ่มและการทำกิจกรรม เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของกลุ่ม กลุ่มจะต้องมีการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาของกลุ่มและมีคณะกรรมการบริหารกลุ่ม มีข้อตกลงร่วมกัน

เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของสมาชิก กลุ่มจะต้องมีกิจกรรมดำเนินการ บุญเดิม พันรอบ (2528) กล่าวถึงกลุ่มสังคม โดยเฉพาะว่า จะมีความแตกต่างกันอยู่ 3 ประการคือ จะมีความแตกต่างกันในด้านจำนวนสมาชิก จะแตกต่างกันในเรื่องระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการ และแตกต่างกันในเรื่องโครงสร้างของกลุ่ม ซึ่งในโครงสร้างแนวนอนนั้นสมาชิกจะมีความสนิทสนมกันมาก ส่วนโครงสร้างแนวตั้งซึ่งเป็นสายบังคับบัญชานั้นทำให้คนในกลุ่มไม่มีความสนิทสนมกัน และแฟรงค์ แองลอล์ฟไฮม, อकिन รพีพัฒน์ และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2524) ได้กล่าวถึงการรวมกลุ่มว่าในอนาคตนั้นสังคมไทยเป็นสังคมที่มุ่งตั้งอุดมสมบูรณ์ ในระยะนั้นคนไทยทุกคนจึงใช้ชีวิตได้อย่างสะดวกสบายโดยไม่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือในรูปแบบของกลุ่มแต่อย่างใด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าคนไทยในยุคดังกล่าวจะเป็นแบบปัจเจกชนนิยมแต่เมื่อผ่านมาได้ระยะหนึ่งกลุ่มจะมีความสำคัญกับสังคมไทย เนื่องจากการนำประเทศเข้าไปสู่ระบบการค้าเสรีและเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม กลุ่มจะทำให้สมาชิกแสดงออกซึ่งปัญหาและความต้องการ และสามารถแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการนั้นๆ ได้ ดังนั้นกลุ่มที่เกิดขึ้นในระยะแรกๆ จึงเป็นกลุ่มธรรมชาติ ซึ่งหมายถึงกลุ่มของเกษตรกรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกัน มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

## 5.2 ประเภทของกลุ่ม

วิไลวัจน์ กฤษณะภูติ (2541 อ้างถึงใน กัตัญญู แก้วทานาม, 2546) ได้กล่าวถึงประเภทของกลุ่ม ประกอบด้วย 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

1. กลุ่มทางการ คือ กลุ่มที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นทางการ มีกฎระเบียบในการดำเนินงาน มีโครงสร้างของกลุ่มที่ถาวร มีเวลาพบปะที่แน่นอน มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนตามตำแหน่งหน้าที่ ตัวอย่างเช่น กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรกรก้าวหน้า กลุ่มสตรีทอผ้า ฯลฯ ปกติผู้มาจัดตั้ง คือพัฒนากร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. กลุ่มไม่เป็นทางการ (หรือกลุ่มธรรมชาติ) เป็นกลุ่มที่ได้รวมตัวกันตามธรรมชาติ ไม่มีการจัดตั้ง ดังนั้น กลุ่มจึงไม่มีกฎระเบียบเหมือนกลุ่มทางการ กลุ่มมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ และมีการสิ้นสุดลงง่าย ตัวอย่างเช่น กลุ่มผู้รอดักบาตร กลุ่มผู้หาปลา กลุ่มผู้รับจ้างตัดอ้อย กลุ่มผู้ถูกเลิกจ้าง กลุ่มผู้ทวงหนี้ กลุ่มเหล่านี้ล้วนเป็นกลุ่มไม่เป็นทางการ

วิธีสังเกตกลุ่มธรรมชาติหรือกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ การไปมาหาสู่กัน มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิด ความรู้ ประสบการณ์ มีการช่วยเหลือกันและร่วมกิจกรรมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เช่น ไปตักบาตรกันทุกเช้าหรือไปวิ่งออกกำลังกายด้วยกัน

### 5.3 ขั้นตอนการรวมกลุ่มแบบทางการ

1. มีผู้จัดตั้ง ถ้าเป็นกลุ่มด้านพัฒนาชุมชน พัฒนาการเป็นผู้จัดตั้งหรือถ้าเป็นกลุ่มทางการเกษตร เช่น กลุ่มปลูกผัก เกษตรตำบลเป็นผู้จัดตั้ง เป็นต้น
2. สมาชิกกลุ่ม ต้องมีความสนใจร่วมกัน มีกิจกรรมคล้ายกัน เช่น ผู้สนใจเต็มจะทำโครงการด้วยกัน มีความพร้อม เห็นด้วยกับนโยบายของการรวมกลุ่ม
3. ใช้หลักประชาธิปไตยเลือกตำแหน่งต่างๆ ของกลุ่ม เช่น เลือกตำแหน่งประธาน, รองประธาน, เลขานุการ, เภรัญญิก, ประชาสัมพันธ์, นายทะเบียน เป็นต้น
4. การประชุมวางแผนดำเนินการ เมื่อได้ตำแหน่งต่างๆ แล้ว คณะกรรมการกลุ่มต้องวางแผนร่วมกันว่าจะต้องทำอะไร ต้องมีวัตถุประสงค์กลุ่ม การวางแผนที่ดีต้องให้สมาชิกกลุ่มวางแผนร่วมกัน
5. มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารกัน ติดตามผลการประชุมทุกๆ เดือน หรือทุก 2 สัปดาห์ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

### 5.4 วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่ม

1. เพื่อแลกเปลี่ยนความคิด ความรู้ ประสบการณ์ในการจัดทำกิจกรรมกลุ่ม
2. เพื่อรวมกลุ่มแก้ไขปัญหาอันอาจจะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะปัญหาการผลิต การเงิน การตลาด หรืออื่นๆ
3. ร่วมกันซื้อวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนทั้งการแลกเปลี่ยนผลผลิต การออม
4. เพื่อสวัสดิการครอบครัวของกลุ่ม มีทั้งเงินทุนหมุนเวียนมากๆ
5. การประชุมวางแผนดำเนินงานว่าจะทำอะไร เมื่อไร ใครทำ ทำอย่างไร ทั้งมีการประเมินผลงาน การวางแผนที่ดีต้องให้สมาชิกกลุ่มมีส่วนร่วม ประการสำคัญต้องมีการประชุมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ และสำคัญการบริหารจัดการกลุ่ม ต้องใช้วิธีการประชาธิปไตย คือ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล ถ้ามีส่วนร่วมแล้วจะทำให้ทุกคนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของกลุ่ม

### 5.5 กระบวนการกลุ่ม

โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการพัฒนา กรมส่งเสริมการเกษตร (2529-2532) ได้ศึกษาถึงกระบวนการกลุ่มโดยกล่าวว่ากระบวนการกลุ่มคือ กระบวนการที่พัฒนาจิตสำนึกของคนในชุมชนหรือกลุ่มเป้าหมาย ให้เห็นความสำคัญของปัญหาและร่วมกันแก้ไขปัญหา นั้นๆ โดยการพึ่งพาซึ่งกันและกัน รวมถึงการที่ช่วยกันสรุปปัญหาที่ต้องการให้หน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยเหลือโดยอาศัยกระบวนการสร้างจิตสำนึกซึ่งก็มีหลายขั้นตอน เช่น

**ขั้นตอนการเตรียมกลุ่ม (Group Preparation Stage)** เป็นขั้นตอนที่นำเอาข้อมูลของชุมชน ศักยภาพ ปัญหาของชุมชนหรือกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนผลการวิเคราะห์ของเหล่านักวิชาการต่างๆ มาวิเคราะห์ร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชน ชาวบ้าน เพื่อหาวิธีแนวทางแก้ไขปัญหาให้เหมาะกับสภาพชุมชนนั้นๆ วิธีการจะต้องอาศัยการร่วมคิด ร่วมเรียนรู้ ร่วมทำ สร้างความคุ้นเคย ความไว้วางใจและความร่วมมือด้วยกันทุกฝ่าย

**ขั้นกลุ่มเรียนรู้ (Group Learning Stage)** เป็นขั้นที่นำเสนอข้อมูล แลกเปลี่ยนกับกลุ่มที่สนใจ จัดศึกษาดูงาน เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่ม เพื่อเป็นการเปิดโลกทัศน์แนวคิด อันนำไปสู่การพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหา วิธีการเรียนรู้ระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง นั้นพบว่าน่าสนใจมากกว่าที่จะเรียนจากนักวิชาการ

**ขั้นกลุ่มกิจกรรม (Action Group)** เป็นขั้นที่มีการบริหารจัดการกลุ่มอย่างเหมาะสม สมาชิกและคณะกรรมการจะต้องได้รับผลประโยชน์อย่างยุติธรรม จะมีกลุ่มกิจกรรมที่มีโครงสร้างการทำงานที่เกี่ยวข้องกัน เช่น กลุ่มออมทรัพย์ที่ให้เงินกู้สมาชิกกลุ่มต่างๆ ไปลงทุนกิจกรรมที่แตกต่างกันออกไป อาจจะต้องใช้กลุ่มออมทรัพย์เป็นแม่ข่ายในการรวบรวมความเป็นชุมชนของทุกกิจกรรม และอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มออมทรัพย์ดังกล่าวเป็นองค์กรชุมชนของชุมชนนั้น

## 5.6 ปัจจัยที่ทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

ปัจจัยที่ทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จ อาจสรุปได้ดังนี้

1. มีความคิดริเริ่ม ความต้องการและความสนใจร่วมกันอย่างจริงจังของสมาชิกกลุ่ม

2. มีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นต่อกัน

3. มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีความซื่อสัตย์และไว้วางใจต่อกัน ทำให้กิจกรรมกลุ่มประสบผลสำเร็จ

4. ผู้นำกลุ่มหรือผู้บริหารกลุ่ม มีความสามารถในการบริหาร เป็นผู้ประสานงานที่รู้จักใช้หลักจิตวิทยาที่ดีสามารถจะสร้างศรัทธาแก่สมาชิกได้ ทำให้กิจกรรมกลุ่มประสบผลสำเร็จและอยู่ได้อย่างยั่งยืน

5. ความสามัคคีของสมาชิกกลุ่ม หากสมาชิกกลุ่มและคณะกรรมการบริหารกลุ่มมีความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว มีการประสานงานที่ดี ทั้งภายในและภายนอกกลุ่มก็จะทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จ

6. การสืบทอดและการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ จะเป็นปัจจัยที่ทำให้สมาชิกกลุ่มสำนึกการเป็นเจ้าของกลุ่ม ด้วยความภาคภูมิใจ ซึ่งมีผลทำให้กลุ่มดำรงอยู่ได้อย่างยาวนาน

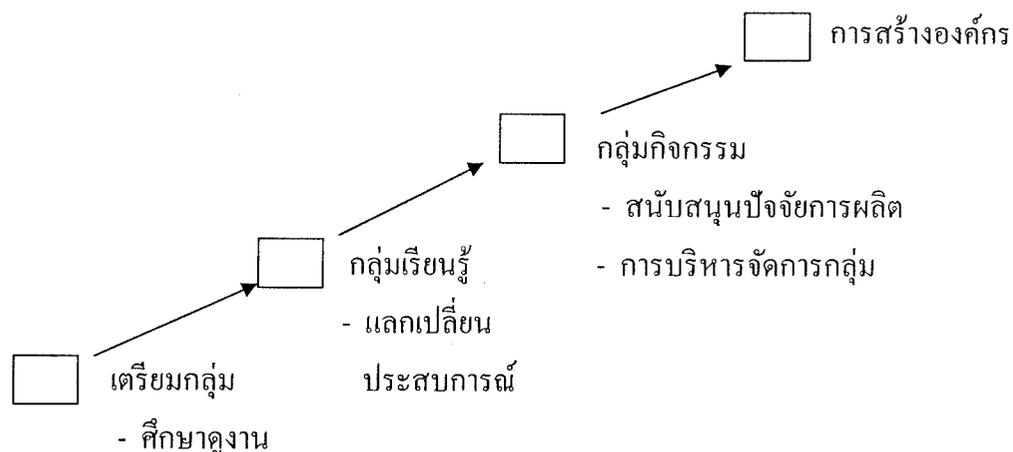
ปัจจัยที่ทำให้กลุ่มไม่ประสบความสำเร็จ อาจสรุปได้ดังนี้

1. การจัดตั้งกลุ่มไม่ได้เกิดจากความคิดริเริ่ม ความสนใจ และความต้องการอันแท้จริงของสมาชิกกลุ่ม หากแต่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปจัดตั้ง เช่น การจัดตั้งกลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชนหรือกลุ่มลูกเสือชาวบ้าน ฯลฯ ในช่วงการดำเนินงานของกลุ่มหากไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐมาติดตามผลและมาช่วยให้คำปรึกษาแนะนำแล้ว กลุ่มก็มักไม่ประสบความสำเร็จ
2. ผู้นำกลุ่มและผู้บริหารกลุ่ม ไม่ได้ได้รับความศรัทธาและความไว้วางใจจากสมาชิกกลุ่มทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกในกลุ่ม ในที่สุดกลุ่มก็ประสบความสำเร็จ
3. ความไม่พร้อม ไม่เข้าใจในกิจกรรมของกลุ่มตลอดทั้งความไม่เสียสละ ในที่สุดกลุ่มก็ไม่ประสบผลสำเร็จ
4. กฎระเบียบของกลุ่มบางอย่าง จะเป็นข้อจำกัดในความคล่องตัวของกลุ่ม เช่น การจำหน่ายผลผลิตของกลุ่มต้องขายตามราคาที่กลุ่มกำหนด เนื่องจากผู้ซื้อต้องการจะซื้อราคาถูกกว่า หากสมาชิกกลุ่มต้องการจะใช้เงินเป็นการด่วน ก็ไม่สามารถจะจำหน่ายสินค้าต่างๆ ได้ ด้วยเหตุนี้ สมาชิกกลุ่มบางรายจึงไม่อยากจะอยู่ในกลุ่มต่อไป

#### 5.7 ประโยชน์ของการรวมกลุ่ม

1. การรวมกลุ่มจะได้ช่วยกันคิดช่วยกันทำ ช่วยกันแก้ปัญหา
2. การรวมกลุ่ม เป็นพลังต่อรองทั้งการซื้อและการขาย ตัวอย่าง การซื้อปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์ อุปกรณ์ พันธุ์สัตว์ ปลา ถ้าเรารวมกลุ่มซื้อจะได้ราคาถูกลง หรือถ้าเวลาขายผลผลิตก็จะขายตามราคาที่กลุ่มกำหนด จะเป็นการป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง
3. การรวมกลุ่มจะเป็นศูนย์รวมของความร่วมมือ ร่วมใจและสร้างความรัก ความสามัคคีในหมู่คณะ ช่วยให้ผู้คลทำงานร่วมกับบุคคลอื่นได้ ช่วยให้มีบทบาทพัฒนาตนเอง พัฒนาชุมชนของคนอีกด้วย
4. ด้านสังคม การรวมกลุ่มทำกิจกรรมจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ และประสบการณ์ ตลอดทั้งได้มีการสร้างสรรค์ สนุกสนานเพลิดเพลิน ไม่เหงาคลายเครียดได้ เป็นการพักผ่อนหย่อนใจ ประการสำคัญเป็นการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์
5. ในด้านวัฒนธรรม การรวมกลุ่มจะสามารถถ่ายทอดวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตที่ดีงามหรือประสบการณ์ผ่านกลุ่มได้

กล่าวโดยสรุป การรวมกลุ่มเป็นกระบวนการพัฒนาชุมชนที่จะช่วยให้บุคคลทำงานร่วมกันได้ โดยการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันแก้ปัญหา เป็นการสร้างความรัก ความสามัคคีในหมู่คณะ นอกจากนี้ กลุ่มยังเป็นช่องทางของการถ่ายทอดเทคโนโลยี ประสบการณ์ และเป็นพลังต่อรองผลประโยชน์ให้กับสมาชิกภายในกลุ่ม



ภาพที่ 4 พัฒนาการของการสร้างองค์กรธุรกิจชุมชน

(โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการพัฒนา กรมส่งเสริมการเกษตร, 2529-2532)

สำหรับกระบวนการเกิดกลุ่มนั้นเกิดจากการที่ปัจเจกบุคคลมารวมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีการสร้างแบบอย่างระหว่างกัน ทั้งด้าน โครงสร้างและจิตใจ มีกิจกรรมร่วมกัน สมาชิกมีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมเรียนรู้ ร่วมดำเนินการ และร่วมแก้ไขปัญหาของกลุ่ม มีความสนิทสนมผูกพันกัน มีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีคณะกรรมการบริหารกลุ่ม เมื่อแก้ปัญหาแล้วจะมีการพัฒนา กิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และมีการขยายกิจกรรมออกไปเพื่อสนองต่อความต้องการของสมาชิก และในการศึกษานี้ได้ศึกษาเพียง 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเพาะเห็ด กลุ่มเลี้ยงโคเนื้อ กลุ่มเลี้ยงปลา และกลุ่มธนาคารปู

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

### 6.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

คำว่า “การมีส่วนร่วม” นักวิชาการได้ให้ความหมายที่หลากหลาย และมีความแตกต่างกันไปตามเข้าใจและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล อาทิ นเรศ สงเคราะห์สุข (2541 อ้างถึงใน สานิตย์ เวียงเพิ่ม, 2544) และยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 อ้างถึงใน สานิตย์ เวียงเพิ่ม, 2544) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา ตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ ได้แก่ การวิจัย (ศึกษาชุมชน) การวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การติดตามและประเมินผล ตลอดจนการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น สายทิพย์ สุกิดพันธ์ (2534 อ้างถึงใน สานิตย์ เวียงเพิ่ม, 2544) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นการเปลี่ยนแปลงกลไกในการพัฒนา จากการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก การมี

ส่วนร่วมของประชาชนจึงหมายถึงการคืนอำนาจ (Empowerment) ในการกำหนดการพัฒนาให้แก่ประชาชน อย่างน้อยที่สุดประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการริเริ่มวางแผน และดำเนินการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ และอนาคตของเขา ดุษฎี อายุวัฒน์ และคณะ (2535 อ้างถึงใน สานิตย์ เวียงเพิ่ม, 2544) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึงกระบวนการสิ้นสุด โดยในการเข้าร่วมอาจจะเข้าร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งกลุ่มหรือองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน การรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ อภิขัย พันธเสน (2539 อ้างถึงใน สานิตย์ เวียงเพิ่ม, 2544) การมีส่วนร่วมอาจเริ่มต้นจากการพัฒนามาจากข้างล่างแทนวิธีการพัฒนามาจากนโยบายเบื้องบนจุดเริ่มต้นคือการกระจายอำนาจของการวางแผนจากส่วนกลางไปเป็นการวางแผนส่วนจากภูมิภาค นอกจากนี้ ทนงศักดิ์ คุ่ม ไข่น้ำ (2540) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนนั้นครอบคลุมตั้งแต่เริ่มต้นของการวางแผน ไปจนถึงการลงมือปฏิบัติตามแผนและการประเมินนั้นหมายความว่า การวางโครงการใดๆก็ตามจะต้องเริ่มต้นด้วยการปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อวิเคราะห์หรือหาหรือตัวปัญหาให้ได้ และประชาชนจะต้องมาร่วมกันเพื่อวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญของปัญหา วิเคราะห์ปัญหาที่พวกเขาเห็นว่าเป็นไปได้จนถึงการลงมือปฏิบัติและประเมินผลแล้วก็เริ่มชี้ชัดปัญหา และโครงการใหม่เป็นเช่นนี้ไปเรื่อยๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่เป็นเพียงการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการตัดสินใจเท่านั้น การเปิดโอกาสให้ชาวบ้านเพียงแต่เข้าไปเป็นสมาชิกร่วมสละแรงงาน เงิน วัสดุร่วมพิจารณาหรือร่วมลงมือปฏิบัติ ในสิ่งที่เริ่มกำหนดมาจากทางราชการ หรือที่อื่นนั้นไม่สมควรจะได้รับการขนานนามว่าเป็นการมีส่วนร่วมแต่อย่างใด

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการของการพัฒนาและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การวางแผน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหรือดำเนินงาน การมีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล

## 6.2 กระบวนการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนานั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะกำหนดปัญหา และความต้องการด้วยตนเองโดยเฉพาะในขั้นตอนของการวางแผนแก้ไขปัญหาดังที่ Cohen and Uphoff (सानิตย์ เวียงเพิ่ม, 2544) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่ม การตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจ การตัดสินใจปฏิบัติการ
2. การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุน ทรัพยากร การบริหาร การประสานความร่วมมือ
3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ด้าน วัสดุ ด้านสังคม และส่วนบุคคล
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

บัณฑูร อ่อนคำ (2537 อ้างถึงใน สานิตย์ เวียงเพิ่ม, 2544) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนา ซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพออกเป็น 5 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชนตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนในการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ และแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินผลการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินผลก้าวหน้าเป็นระยะๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอด

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2534 อ้างถึงใน สานิตย์ เวียงเพิ่ม, 2544) กระบวนการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท มี 4 ขั้นตอน

1. การศึกษาชุมชน คือ การค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยนักพัฒนา ศึกษาและเรียนรู้สภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมต่างๆ ในชุมชนร่วมกับประชาชน โดยใช้วิธีการสังเกต และสัมภาษณ์ทั้งทางตรง ทางอ้อม ข้อมูลบางส่วน อาจหาได้จากเอกสารหรืองานวิจัย

2. การวางแผนเพื่อแก้ปัญหา โดยมีการรวมกลุ่มอภิปราย ถกเถียง แสดงความคิดเห็น นักพัฒนาเป็นผู้ประสาน โดยคอยจัดลำดับผู้อภิปรายให้ข้อเท็จจริง และสรุปประเด็นสำคัญ เป็นหลัก ส่วนชาวบ้านควรมีโอกาสเข้าร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ และนักพัฒนา ต้องกระตุ้น เร่งเร้าให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นให้มากที่สุด

3. การลงมือปฏิบัติตามแผนหรือวิธีการ ได้ร่วมกันตัดสินใจแล้วจากขั้นตอนที่ 2 โดยชาวบ้านมีส่วนร่วมในขั้นนี้จะต้องได้ร่วมด้วยศรัทธา และเชื่อมั่นในตนเองที่จะพัฒนาชุมชน

4. การประเมินผลโดยชาวบ้าน และนักพัฒนาจะร่วมกันกำหนดขั้นตอนย่อยๆ ต่างในการทำงานประเมินผลตลอดจนดูแลปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างประเมินผล เพื่อที่จะแก้ไข ได้ทันที

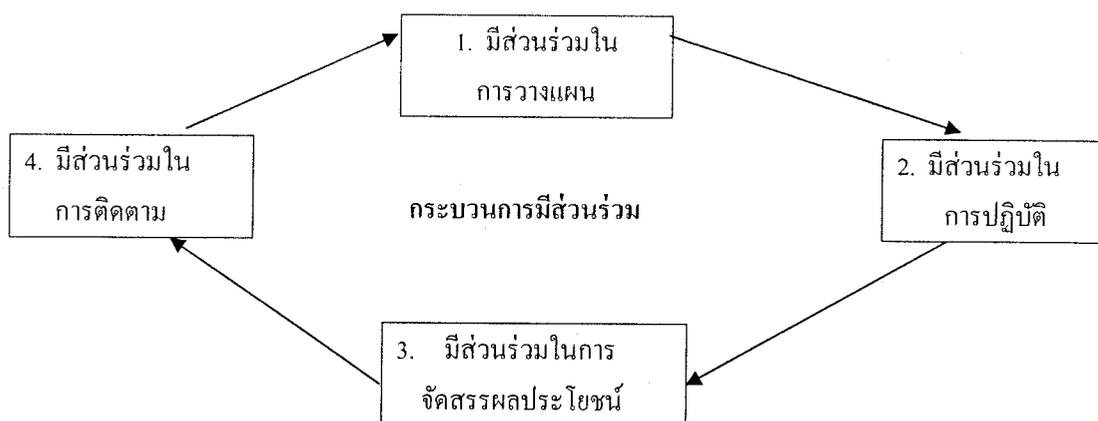
สถาบันพระปกเกล้า (2544) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในระบบอบ ประชาธิปไตย มี 4 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 มีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วย การรับรู้ เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับ การวางแผน และร่วมวางแผนกิจกรรม

ขั้นที่ 2 มีส่วนร่วมในการปฏิบัติหรือดำเนินงาน ประกอบด้วย การเกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ และการตัดสินใจ

ขั้นที่ 3 มีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ เป็นการมีส่วนร่วมในการจัดสรร ผลประโยชน์ หรือผลของกิจกรรม หรือผลของการตัดสินใจที่เกิดขึ้น

ขั้นที่ 4 มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล เกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะ ประเมินประสิทธิผลของโครงการกิจกรรมต่างๆ และพิจารณาวิธีการที่จะดำเนินการต่อเนื่องต่อไป ประชาชนจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการคิดเกณฑ์ในการประเมินโครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ด้วย ซึ่งผลของกระบวนการประเมินนี้จะกลายมาเป็นปัจจัยนำเข้าในกระบวนการมีส่วนร่วมขั้นที่ 1 ซึ่งเป็น ขั้นตอนของการวางแผนต่อไป ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 กระบวนการของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

กล่าวโดยสรุป กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องประกอบไปด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ตั้งแต่การวางแผน การดำเนินกิจกรรมการได้รับผลประโยชน์ และการติดตามประเมินผล การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตัดสินใจในกระบวนการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทุกขั้นตอนจึงจะถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

### 6.3 ลักษณะของการมีส่วนร่วม

ลักษณะของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนา โดยทั่วไปนั้น ประชาชนอาจเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำอะไร เข้าร่วมในการนำโครงการไปปฏิบัติ โดยเสียสละทรัพยากรต่างๆ เช่น แรงงาน วัสดุ เงิน หรือร่วมมือในองค์การ หรือกิจกรรมเฉพาะด้านเข้าร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาและร่วมในการประเมินผลโครงการ

สำหรับลักษณะของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ กรรณิกา ชมดี (2524 อ้างถึงใน สานิตย์ เวียงเพิ่ม, 2544) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้ การมีส่วนร่วมประชุม การมีส่วนร่วมออกเงิน การมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการ การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ การมีส่วนร่วมชักชวน การมีส่วนร่วมบริโภค การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน หรือลูกจ้าง และการมีส่วนร่วมออกวัสดุ ในส่วนของ ปธาน สุวรรณมงคล (2527 อ้างถึงใน สานิตย์ เวียงเพิ่ม, 2544) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วม ดังนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมของชุมชนในผลประโยชน์

อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นลักษณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเรื่องของการตัดสินใจและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทุกขั้นตอนของกระบวนการ

#### 7. แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่ายทางสังคม (Social Network concept)

งามพิศ สัตย์สงวน (2538 อ้างถึงใน วิไลวัจน์ กฤษณะภุมิต และคณะ, 2549) ได้ให้ความหมายว่า เครือข่ายทางสังคม หมายถึง การเชื่อมโยงทั้งทางตรงและทางอ้อม ระหว่างปัจเจกชน ซึ่งเป็นศูนย์กลางของเครือข่ายกับคนอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์ทางสังคมต่อนักมานุษยวิทยามักใช้เครือข่ายทางสังคมเป็นกรอบที่จะทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ทางสังคม และเป็นวิธีการที่มีประโยชน์เพื่อใช้ในการศึกษาการจัดองค์กรในเมือง มักประกอบด้วยกลุ่มคนที่ไม่ใช่ญาติกัน การรวมเอาตัวเชื่อมระหว่างปัจเจกชนต่างๆ ที่แต่ละคนมีบางส่วนของชีวิตร่วมกับคนอื่นๆ ในสถานการณ์แตกต่างกันไปจำนวนหนึ่ง

มโนภาพสำคัญอย่างหนึ่งที่ใช้เปรียบเทียบเครือข่ายทางสังคม คือ ระดับของความหนาแน่นของเครือข่าย (Degree of Connectedness or Density) ในเครือข่ายแบบหนาแน่นปัจเจกชนต่างๆ ที่เชื่อมโยงกันมักรู้จักหรือเชื่อมโยงกับคนอื่นๆ ด้วย แต่ในเครือข่ายแบบเบาบางปัจเจกกับคนอื่นๆ ที่มักไม่รู้จักกันและกัน มีการศึกษาเปรียบเทียบเครือข่ายแบบหนาแน่น และเปรียบเทียบโครงสร้างของเครือข่ายแบบหนาแน่นเพื่ออธิบายพฤติกรรมประเภทต่างๆ ของคน เครือข่ายทางสังคมในตอนแรกเริ่มถูกใช้เพื่อศึกษาครอบครัวในอังกฤษ ผลการวิเคราะห์พบว่าครอบครัวในเมืองไม่อย่างอยู่อย่างโดดเดี่ยวเหมือนที่คิดกัน แต่จะเกี่ยวข้องกับเครือข่ายแบบเบาบางหรือหนาแน่นก็ได้ภายในความสัมพันธ์ทางสังคม และถ้าไม่มีเครือข่ายดังกล่าวครอบครัวในเมืองก็อยู่ไม่ได้

ในกรอบเครือข่ายทางสังคม คนแต่ละคนที่ปัจเจกชนเชื่อมโยงด้วยไม่ได้มีความสัมพันธ์อย่างเดียว อาจเชื่อมโยงกับคนอื่นๆ ในฐานะที่เป็นญาติ เป็นเพื่อนร่วมงานเป็นเพื่อนบ้าน และอื่นๆ เมื่อมีสถานการณ์ใหม่ๆ เกิดขึ้น ทำให้สังคมประเพณีเปลี่ยนแปลงไป และสิ่งหนึ่งที่เกิดตามมา คือ การที่คนในสังคมประเพณี เริ่มขยายลงไปมีความสัมพันธ์ทางสังคมกว้างขวางขึ้นกับกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่เครือญาติหรือชุมชนท้องถิ่นตนเอง

ประหยัด จตุพรพิทักษ์กุล (2538 อ้างถึงใน วิไลวัจน์ กฤษณะภุมิต และคณะ, 2549) ซึ่งมองเครือข่ายในรูปความสัมพันธ์ที่มีอุดมการณ์ และเป้าหมายร่วมกัน โดยอธิบายว่า เป็นการติดต่อสัมพันธ์ที่สร้างความเชื่อมโยงกันขึ้นระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล ด้วยการพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิด ข้อมูล ข่าวสาร และทรัพยากรระหว่างกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการ

ให้ได้ข้อมูลข่าวสารร่วมกัน และสร้างสรรค์แลกเปลี่ยนความรู้เกิดเป็นความรู้ใหม่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย คือ การช่วยเหลือตนเองของกลุ่มและชุมชนต่างๆ ถ้ามองในแง่สถานการณ์ของเครือข่ายแล้ว เครือข่ายเป็นเครื่องมืออันทรงพลังในการปฏิบัติทางสังคม ในกลุ่มคนที่มีความคิดเห็นตรงกัน ด้วยอุดมการณ์เดียวกัน ส่วนสาเหตุที่มาของเครือข่ายนั้น มาจากความล้มเหลวของการการจัดแบ่งอำนาจเป็นชั้นๆ ภายใต้อำนาจศูนย์รวมในการแก้ไขปัญหาสังคม และลักษณะโครงสร้างเครือข่ายทุก ๆ จุด ล้วนอยู่ศูนย์กลาง สมาชิกทุกคนต้องอยู่ในฐานะเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2543 อ้างถึงใน วิไลวัจน์ ฤกษ์ฤทธิ และคณะ, 2549) ได้ให้คำจำกัดความเรื่องเครือข่าย (Network) ไว้ว่า Network ในภาษาอังกฤษให้ภาพพจน์ที่ชัดเจนคือ “Net” (ตาข่าย) ที่โยงใยถึงกันและพร้อมที่ “work” เมื่อต้องการใช้งาน ดังนั้นความหมายของ “เครือข่าย” จึงหมายถึง รูปแบบหนึ่งของการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรหลายองค์กรที่ต่างก็มีทรัพยากรของตัวเอง มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงาน และมีกลุ่มเป้าหมายของตัวเอง บุคคล กลุ่ม หรือองค์กรเหล่านี้ได้เข้ามาประสานงานกันอย่างมีระยะเวลาแน่นอนพอสมควรแล้ว อาจไม่ได้มีกิจกรรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอก็ตาม แต่ก็จะต้องมีการวางรากฐานเอาไว้ (เปรียบเสมือนมีสายโทรศัพท์ต่อไว้) เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีความต้องการความช่วยเหลือ หรือขอความร่วมมือจากกลุ่มอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหาก็สามารถติดต่อไปได้

จากคำนิยามของเครือข่ายดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า เครือข่ายทางสังคม หมายถึง การทำงานหรือกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่องของบุคคล กลุ่มชน ชุมชน องค์กร สถาบัน โดยมีวิธีการประสานงานกันในรูปแบบต่างๆ

ขนิษฐา กาญจนรังสีนนท์ (2542 อ้างถึงใน วิไลวัจน์ ฤกษ์ฤทธิ และคณะ, 2549) ได้อธิบายไว้ว่า เครือข่ายคือ กลุ่มคนหรือองค์กรที่สมัครใจแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกัน หรือทำกิจกรรมร่วมกันในลักษณะที่บุคคลหรือองค์กรสมาชิกยังมีความอิสระในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง การสร้างเครือข่ายเป็นการทำให้บุคคลหรือองค์กรที่จะกระจัดกระจายได้ติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารร่วมมือกันด้วยความสมัครใจ อีกทั้งสมาชิกในเครือข่ายมีความสัมพันธ์ฉันเพื่อนที่ต่างมีความเป็นอิสระมากกว่าสร้างการคบค้าสมาคมแบบพึ่งพา เครือข่ายอาจตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการจากหน่วยราชการ หรือองค์กรเอกชนอาจเกิดขึ้นแบบไม่เป็นทางการจากการทำกิจกรรมร่วมกันของบุคคล หรือองค์กรที่สมัครใจ

ลักษณะของเครือข่ายอาจจำแนกได้ 3 ลักษณะ ประกอบด้วย

1. เครือข่ายความคิด เป็นเครือข่ายที่เน้นการทำงานด้วยความคิดหรือเทคนิคต่าง ๆ เครือข่ายเหล่านี้เป็นแหล่งผู้นำได้มีโอกาสเผยแพร่แนวคิด ซึ่งมักเป็นเครือข่ายของกลุ่มคนที่

อยู่บนสถานภาพที่คล้ายคลึงกัน แต่อยู่ต่างถิ่นกัน ได้รวมตัวกันสร้างเครือข่ายขึ้นเป็นเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์

2. เครือข่ายกิจกรรม เป็นเครือข่ายที่เน้นการช่วยเหลือร่วมมือกันในการทำกิจกรรม ส่วนมากเป็นเครือข่ายในชุมชนที่สมาชิกเครือข่ายอาจเป็นเครือญาติกัน หรือมีสายสัมพันธ์เป็นครูลูกศิษย์กัน หรืออาจอยู่ในกลุ่มกิจกรรมเดียวกัน ผู้นำทุกกรณีศึกษาจะมีเครือข่ายหรือกิจกรรมเฉพาะภายในชุมชนของตนเอง สมาชิกของเครือข่ายจะคอยช่วยเหลือหรือร่วมมือกันทำให้งานประสบความสำเร็จได้

3. เครือข่ายสนับสนุน เป็นกิจกรรมการพัฒนาเพื่อการแก้ไขปัญหาของชุมชน นอกจากจะมีความคิดในการวิเคราะห์หาทางออกในการแก้ไขปัญหา มีการกระทำการแก้ปัญหา อาจจะมีการระดมทุนในหมู่บ้าน โดยเฉพาะการระดมทุนของสมาชิก เช่น กองทุนร้านค้า กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ธนาคารข้าว หรือการทอดผ้าป่า อาจจะเป็นทุนมาจากภายนอก เช่น การบริจาค การช่วยเหลือของแหล่งทุนภายนอกหมู่บ้าน

องค์ประกอบของเครือข่าย เครือข่ายมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ อย่างน้อย 7 องค์ประกอบด้วยกัน ได้แก่

1. การรับรู้มุมมองร่วมกัน (Common Perception) สมาชิกเข้าอยู่ในเครือข่ายต้องมีความรู้สึกนึกคิดและการรับรู้ร่วมกันถึงเหตุการณ์เข้าร่วมเครือข่าย อาทิ มีความต้องการช่วยเหลือในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เป็นต้น การรับรู้ร่วมกันถือเป็นหัวใจของเครือข่ายที่จะทำให้เครือข่ายมีความต่อเนื่อง

2. การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common Vision) เป็นการมองเห็นภาพจุดมุ่งหมายในอนาคตร่วมกันของสมาชิกในกลุ่ม การรับรู้เข้าใจในทิศทางเดียวกันและการมีเป้าหมายที่จะไปด้วยกัน จะช่วยทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวมีพลัง เกิดเอกภาพ และช่วยบรรเทาความขัดแย้งอันเกิดจากมุมมองความคิดที่แตกต่างกันลงไปได้

3. การมีผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน (Mutual Interests/Benefits) เครือข่ายเกิดจากการที่สมาชิกแต่ละคนต่างก็มีความต้องการของตนเอง แต่ความต้องการเหล่านั้นไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ โดยหากสมาชิกต่างคนต่างอยู่ ความจำกัดนี้ทำให้เกิดการรวมตัวกันบนฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงินด้วย อาทิ เกียรติยศ ชื่อเสียง การยอมรับโอกาสในความก้าวหน้า สุขภาพ ความพึงพอใจ

4. การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง (All Stakeholder Participation) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในเครือข่าย เป็นกระบวนการที่สำคัญมากในการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่าย เพราะเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในเครือข่าย (All

Stakeholder in Network) ย่อมเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือกระทำอย่างเข้มแข็ง ดังนั้น สถานของสมาชิกในเครือข่ายจึงมีความจำเป็นในลักษณะของความเท่าเทียมกัน (Equal Status) ในฐานะ “หุ้นส่วน” (Partner)

5. การเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (Complementary Relationship) องค์ประกอบที่จะทำให้เครือข่ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่องก็คือ การที่สมาชิกเครือข่ายต่างก็ต้องเสริมสร้างซึ่งกันและกัน โดยที่จุดแข็งฝ่ายหนึ่งไปช่วยแก้ไขจุดอ่อนของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ผลตอบแทนหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวเป็นเครือข่าย มากกว่าการไม่สร้างเครือข่าย แต่ต่างคนต่างทำ

6. การพึ่งพิงกัน (Interdependence) เนื่องจากธรรมชาติความจำกัดของสมาชิกในเครือข่ายทั้งด้านทรัพยากร ความรู้ เงินทุน กำลังคน ฯลฯ สมาชิกของเครือข่ายจึงไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างสมบูรณ์ด้วยตัวเอง สมาชิกจึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ระหว่างสมาชิกในเครือข่ายเพื่อให้เกิดการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน จะทำให้สมาชิกเป็นหุ้นของเครือข่ายยึดโยงกันอย่างแน่นหนา จำเป็นต้องทำให้หุ้นส่วนของแต่ละคนรู้สึกได้ว่า หากหุ้นส่วนคนใดคนหนึ่งออกไปจะทำให้เครือข่ายล่มลงไปได้ การดำรงอยู่ของหุ้นส่วนแต่ละคนจึงจำเป็นต่อการดำรงอยู่ของเครือข่าย

7. การปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน (Interaction) หากสมาชิกในเครือข่ายไม่มีปฏิสัมพันธ์กันแล้ว ก็ไม่ต่างอะไรกับต่างคนต่างอยู่ ไม่มีทางที่จะเกิดความร่วมมือกันได้ และจะไม่เกิดความร่วมมืออย่างแท้จริง สมาชิกในเครือข่ายจะต้องทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกด้วยกัน เช่น มีการติดต่อผ่านทาง การเขียน หรือการพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน หรือมีกิจกรรมประชุมสัมมนาร่วมกัน เป็นต้น ซึ่งผลการปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนระหว่างกัน (Reciprocal Exchange) มิใช่การปฏิสัมพันธ์ฝ่ายเดียว (Unilateral Exchange) ยิ่งสมาชิกมีปฏิสัมพันธ์กันมากเท่าใด ก็ยิ่งเกิดความผูกพันภายในระหว่างกันมากขึ้นเท่านั้น ช่วยให้เกิดความเชื่อมโยงในระดับที่แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น (Highly Integrate)

ปาริชาติ วลัยเสถียร (2543 อ้างถึงใน วิไลวงศ์ กฤษณะภักดี และคณะ, 2549) ได้จำแนกขบวนการสร้างเครือข่ายออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. ขั้นตอนตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเครือข่าย เป็นขั้นตอนผู้ปฏิบัติงาน หรือฝ่ายจัดการตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเครือข่าย เพื่อที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการพิจารณาองค์กรต่าง ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้าเป็นเครือข่ายในการทำงาน คำถามสำคัญที่จะเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้คือ

- จะเข้าร่วมเป็นเครือข่ายกับองค์กรใด

- จะได้รับประโยชน์หรือสละประโยชน์ในด้านใดบ้างในการเข้าร่วม  
เครือข่าย

- ระยะเวลาในการเข้าร่วมเป็นเครือข่ายจะนานเท่าใด

- คำตอบสำหรับคำถามบางคำถามเหล่านี้ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อ  
ระยะเวลาในการทำงานผ่านไประยะหนึ่งแล้ว

2. ขั้นการติดต่อกับองค์กรที่จะเป็นเครือข่าย หลังจากที่ได้ตัดสินใจในองค์กร  
ที่เห็นเหมาะสมในการเข้าร่วมเครือข่ายจะเป็นขั้นตอนของการติดต่อสัมพันธ์เพื่อชักชวนให้เข้าร่วม  
เป็นเครือข่ายในการทำงาน โดยการรวมกันเป็นเครือข่ายที่จะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรมีความต้องการ  
เหมือนกัน และต้องการกระทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการเหมือนกัน ดังนั้นจะต้องสร้าง  
ความคุ้นเคยและการยอมรับ รวมทั้งความไว้วางใจระหว่างกัน เป็นขั้นตอนของการปลูกจิตสำนึก  
โดยการให้ข้อมูลแลกเปลี่ยนข้อมูล และกระตุ้นให้อยากแก้ไขปัญหาาร่วมกัน อาจเรียกขั้นตอนนี้ว่า  
เป็นขั้นตอนการเตรียมกลุ่ม หรือเตรียมเครือข่าย (Pre-Group)

3. ขั้นตอนการสร้างสัมพันธ์ร่วมกัน เป็นขั้นตอนของการสร้างความสัมพันธ์  
ร่วมกัน ซึ่งหมายถึง การตกลงในความสัมพันธ์ต่อกัน ในขั้นตอนนี้องค์กรได้เข้าสู่ขั้นตอนการตกลง  
ที่จะทำงานร่วมกัน ซึ่งในการที่จะทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไข  
ปัญหา กลุ่มองค์กรจะต้องมีความรู้เพียงพอที่จะทำกิจกรรมได้ ดังนั้นจึงต้องเสริมความรู้ที่จำเป็น  
ซึ่งอาจจะกระทำโดยการแลกเปลี่ยนความรู้ภายในกลุ่ม หรือแลกเปลี่ยนกับองค์กรภายนอกกลุ่ม  
เช่น การศึกษาคูงาน เชิญวิทยากรมาถ่ายทอดความรู้ เป็นต้น อาจเรียกขั้นตอนนี้ว่า กลุ่มศึกษาเรียนรู้  
(Learning Group) หากพิจารณาในประเด็นระดับการสร้างเครือข่ายก็เป็นขั้นตอนของความร่วมมือ  
ด้านข้อมูลข่าวสาร (Information Cooperation)

4. ขั้นตอนการพัฒนาความสัมพันธ์ เป็นขั้นตอนที่การสร้างเครือข่ายปรากฏ  
ผลงานเป็นรูปธรรม เป็นขั้นตอนของการเริ่มทำกิจกรรมโดยการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ขณะเดียวกัน  
มีการตกลงในเรื่องการบริหารจัดการกลุ่ม ซึ่งเริ่มต้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม  
กำหนดกิจกรรมจัดวางข้อตกลงในการทำงาน กำหนดบทบาทของสมาชิก รวมทั้งสิทธิหน้าที่ของ  
หัวหน้ากลุ่ม เป็นต้น ขั้นตอนนี้เรียกว่า ขั้นกลุ่มกิจกรรม (Action Group) หากพิจารณาในประเด็น  
การสร้างเครือข่าย ก็เรียกว่า เป็นระดับการตกลงแบบเป็นทางการ (Formal Agreement)

5. หลังจากขั้นตอนการพัฒนาความสัมพันธ์ จนนำไปสู่การทำกิจกรรม  
ร่วมกันแล้ว เมื่อผลงานเป็นที่ปรากฏชัด องค์กรเครือข่ายรู้สึกว่าคุณได้ประโยชน์จากการเข้าเป็น  
เครือข่ายความสัมพันธ์ของเครือข่ายจะแน่นแฟ้นขึ้นพร้อมกัน การเรียนรู้ร่วมกัน นอกจากจะเป็น  
ประโยชน์ต่อการทำงานฝ่ายปฏิบัติการแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความสัมพันธ์ด้วย

ความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นอาจนำไปสู่การขยายตัว ซึ่งอาจจะปรากฏในรูปของการขยายกิจกรรม หรือขยายกลุ่มตามพื้นที่ หรือตามลักษณะกิจกรรม ในด้านระดับการสร้างเครือข่าย ขั้นตอนนี้อาจ อยู่ในระดับการเข้า “ลงทุน” ในองค์กรใหม่ (Minority Investment) และการจัดตั้งองค์กรใหม่ ร่วมกัน (Joint Venture)

### ความจำเป็นที่ต้องมีเครือข่าย

ความจำเป็นหรือสาเหตุที่ต้องมีเครือข่าย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การพัฒนาทุกอย่าง เน้นงานใหญ่ที่ครอบคลุมหลายเรื่อง
2. การพัฒนาสตรี และสถาบันครอบครัวต้องพัฒนาระบบวงจรแบบองค์รวม
3. เป็นการบริหารทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยไม่ซ้ำซ้อน
4. จำเป็นต้องมีบุคลากรด้านวิชาการ
5. ต้องมีการสรุปบทเรียนจากปัญหา ประสบการณ์ต่าง ๆ แลกเปลี่ยนกันเพื่อ สร้างแนวคิดใหม่ ๆ และกว้างขวางขึ้น
6. บทบาทของครอบครัวและชุมชนต้องเพิ่มมากขึ้นในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น องค์กรต่างๆ ทุกระดับตั้งแต่ท้องถิ่นถึงระดับชาติ ต้องสร้างความตระหนักให้แก่กลุ่มและ หน่วยงานดังกล่าวด้วย

### ประโยชน์ของเครือข่าย สรุปได้ดังนี้

1. เพื่อเป็นเวทีประสานงานร่วมกัน แม้ว่าบุคคลแต่ละคนอาจมีเป้าหมายหรือ ผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ต่างก็อาจมีแนวทางการดำเนินงานของตนเองที่แตกต่างกันออกไป เมื่อร่วมกันทำงานก็อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างกัน ดังนั้น มีช่องทางที่ใช้เจรจาประสานความคิด เข้าใจ ในวัตถุประสงค์ ขอบข่าย แผนการทำงาน วิธีการทำงาน ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติให้ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
2. เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนสารสนเทศ และความรู้ ยิ่งเครือข่ายมีอัตราการ หมุนเวียนแลกเปลี่ยนสารสนเทศและความรู้ระหว่างสมาชิกมากเท่าขึ้นเท่าใด เครือข่ายก็ยิ่งมีการ เรียนรู้ระหว่างกันมากขึ้นเท่านั้น เพราะการแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือบทเรียนใหม่ ๆ ที่ค้นพบ ขึ้นมา จะช่วยให้เกิดการพัฒนาต่อยอดความคิดและความสำคัญระหว่างสมาชิกเครือข่าย
3. เป็นเวทีแลกเปลี่ยนและระดมทรัพยากร สมาชิกเครือข่ายแลกเปลี่ยน ทรัพยากรระหว่างกันได้ หรืออาจเป็นการนำทรัพยากรเพื่อให้เกิดการผสมผสานทางความคิด การดึงบุคลากรจากแต่ละองค์กรมาทำกิจกรรมร่วมกัน

4. เพื่อเน้นเวทีการสร้างสรรค และการพัฒนาความรู้ใหม่ ๆ องค์ความรู้ใหม่ ๆ จะเกิดจากเครือข่ายหากมีการแลกเปลี่ยนความรู้และลงมือศึกษาค้นคว้าร่วมกันระหว่างสมาชิก

5. เป็นเวทีสร้างกระแสผลักดันประเด็นใหญ่ ๆ เครือข่ายสามารถที่จะสร้างกระแสบางเรื่อง เพื่อปลูกให้สังคมเกิดความตื่นตัวในเรื่องนั้น ๆ และอาจรวมถึงการขยายผลออกไปในวงกว้างขึ้นได้ด้วย แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับระดับความกว้างขวางและความเข้มแข็งของเครือข่าย

6. เป็นศูนย์ความรู้ ทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้า และวิจัยเกี่ยวกับการจัดการ

7. เป็นศูนย์สร้างผู้นำ โดยการฝึกอบรมและให้ความรู้แก่ผู้นำเครือข่ายในหัวข้อต่าง ๆ เช่น การจัดการประชุม การบริหารการเงิน การจัดการบัญชี

กล่าวโดยสรุป ประโยชน์ของเครือข่าย คือ เป็นเวทีในการประสานความร่วมมือแลกเปลี่ยน เรียนรู้ ความคิด ความรู้ ข้อเสนอเทศ การศึกษาค้นคว้า ระดมทรัพยากร ตลอดจนการประสานงานร่วมกันและสร้างภาวะผู้นำได้อีกด้วย

## 8. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำ

### 8.1 ประวัติความเป็นมาของตำบลห้วยน้ำคำ

ตำบลห้วยน้ำคำเป็นตำบลที่มีประวัติความเป็นมาบอกเล่าสืบทอดกันมาเป็นทอดๆ จากการสัมภาษณ์ ชาวบ้านบ้านห้วยน้ำคำที่ได้รับทราบจากการบอกเล่าสืบทอดกันมาจากปู่ย่าตายายว่า กลุ่มบุคคลกลุ่มแรกที่มาตั้งบ้านห้วยน้ำคำ เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2472 คือกลุ่มของนายจันดีวอแพง ได้อพยพมาจากบ้านหนองหว้า ตำบลวังชัย อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีประมาณ 4 ครอบครัว กลุ่มที่ 2 คือกลุ่มของนายคานซึ่งเป็นพ่อของพระฉิมผู้ก่อตั้งวัดอีสานบ้านห้วยน้ำคำและพ่อจารย์เพ็ง ได้อพยพมาจากบ้านตันและบ้านหนองน้ำสำง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มที่ 3 คือกลุ่มนายเคน, นางนา ได้อพยพมาจากทางเขตอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งมีประมาณ 3 ครอบครัว และกลุ่มที่ 4 คือกลุ่มของนายผิวหรือพ่อจารย์ผิว, นางดา และนายจุมหรือพ่อจารย์จุม, นางซอน สาเหตุที่อพยพส่วนใหญ่เนื่องจากพื้นที่ทำกินมีน้อยและทำนาเพียงอย่างเดียวปีละครั้งและบางปีก็เกิดความแห้งแล้งทำให้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ประกอบกับพื้นที่บ้านห้วยน้ำคำเป็นพื้นที่มีลักษณะทางกายภาพเป็นที่ราบลุ่มสลับเนินเขาซึ่งสามารถประกอบอาชีพได้ทั้งการทำนาและทำไร่มีข้าวปลาอาหารที่อุดมสมบูรณ์ กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาได้พากันจับจองที่ดินทำกินและตั้งบ้านเรือนบริเวณที่เนินและล้อมรอบด้วยที่ราบลุ่มซึ่งเหมาะแก่การทำนา การดำรงชีพของผู้คนที่อพยพมาในขณะนั้นได้ทำการประกอบอาชีพโดยการทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ หาของป่าการทำป่าไม้ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญในขณะนั้น ได้แก่ ข้าว ปอ และมันสำปะหลัง สำหรับการตั้งชื่อบ้าน

หวนาคำนั้น เข้าใจว่าได้มาจากลักษณะของพื้นที่ตั้งหมู่บ้านซึ่งเป็นที่เนินและบริเวณโดยรอบเนินที่ตั้งหมู่บ้านซึ่งเป็นทุ่งนาจะมีน้ำซึมไหลออกมาตลอดทั้งปีและมีลักษณะเป็นคราบมันอยู่บนผิวน้ำซึ่งชาวบ้านเรียกว่า “น้ำคำ” ชาวบ้านจึงตั้งชื่อหมู่บ้านว่า “บ้านหวนาคำ” โดยมีนายขันตี วอแพง เป็นผู้ใหญ่บ้านคนแรก เริ่มแรกขึ้นตรงกับตำบลบัวเงิน อำเภอ น้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีขุนบัวเงิน งามราช เป็นกำนันตำบลบัวเงินในขณะนั้น และต่อมาได้แยกมาขึ้นกับตำบลบ้านฝาง อำเภอ น้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ในปี พ.ศ. 2491 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยตั้งตำบลหนองโกขึ้นเป็นกิ่งอำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น บ้านหวนาคำ จึงได้แยกมาขึ้นกับตำบลห้วยยาง กิ่งอำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น และต่อมาในปี พ.ศ. 2534 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย แยกการปกครองจากตำบลห้วยยางมาเป็นตำบลหวนาคำ อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น มีเขตการปกครอง 8 หมู่บ้าน โดยมีนายอนันต์ วงษาหาราช เป็นกำนันคนแรกจนถึงปัจจุบัน และในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการแบ่งเขตปกครองเพิ่มอีก 2 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านหวนาคำ หมู่ที่ 9 และบ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 ในปัจจุบันมีหมู่บ้านเขตปกครอง จำนวน 10 หมู่บ้าน

อย่างไรก็ดีตำบลหวนาคำ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชพร้อมด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ ได้เสด็จมาทรงเยี่ยมเยือนราษฎร ณ วัดอิสานบ้านหวนาคำ ตำบลห้วยยาง (ในขณะนั้น) อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2523 เนื่องจากในอดีตบ้านหวนาคำเป็นพื้นที่รอยต่อ 4 จังหวัด คือ จังหวัดขอนแก่น, กาฬสินธุ์, สกลนคร, และอุดรธานี สถานการณ์ในขณะนั้นอยู่ในขั้นรุนแรงมาก พื้นที่สีแดงประชาชนถูกปลุกระดมมวลชนให้เกิดความแตกแยกทางความคิดของแต่ละหมู่บ้านจนมีประชาชนหลายหมู่บ้าน หลายคน หลบหนีเข้าป่าร่วมกับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ จับอาวุธปืนขึ้นมาก่อสู้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนบางส่วนตกเป็นแนวร่วมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในขณะนั้น ในการเสด็จเยี่ยมเยือนราษฎรพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชปฏิสัมพันธ์เกี่ยวกับแหล่งน้ำที่จะนำมาใช้ โดยทรงมีพระราชกระแสรับสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเร่งดำเนินการ โดยเร่งด่วน ให้ดำเนินการระบบประปาภูเขาในลักษณะวางท่อระบบประปาใต้ดินมาที่หมู่บ้านหวนาคำ และให้หมู่บ้านข้างเคียงได้ใช้น้ำด้วย

นอกจากนี้ยังมีพระบรมวงศานุวงศ์ได้ทรงเสด็จเยี่ยมเยือนพสกนิกรในตำบลหวนาคำอีก 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2533 สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารี ได้ทรงเสด็จพระราชดำเนินติดตามโครงการในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ ศูนย์ฝึกอาชีพนักเรียนเก่าโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 2 ตั้งอยู่บ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 ตำบลหวนาคำ อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น และในปี พ.ศ. 2547 สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา ได้เสด็จทรงเยี่ยมหน่วยแพทย์อาสาในสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชชนนี (พอ.สว.) ณ

โรงเรียนบ้านท่าลาดคำตานา ตำบลหัวนาคำ อำเภอกะนวน จังหวัดขอนแก่น ซึ่งนับว่าเป็นบุญวาสนาของชาวตำบลหัวนาคำเป็นอย่างยิ่งที่ได้รับเสด็จพระบรมวงศานุวงศ์หลายพระองค์

ในปี พ.ศ. 2550 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้คัดเลือกให้พื้นที่วัดอีสาน บ้านหัวนาคำ หมู่ที่ 2 ตำบลหัวนาคำ อำเภอกะนวน จังหวัดขอนแก่น เป็นพื้นที่ดำเนินการจัดทำโครงการสร้างสัญลักษณ์แห่งสถานที่เสด็จพระราชดำเนินไปทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แก่ประชาชน เฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 ซึ่งได้สร้างความประทับใจที่ดีให้กับประชาชนชาวตำบลหัวนาคำและประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะเป็นสถานที่ให้ระลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระองค์ทรงเสด็จพระราชดำเนินเพื่อบำบัดทุกข์และบำรุงสุขให้แก่พสกนิกรของพระองค์ และเป็นอนุสรณ์สถานให้ลูกหลานได้ศึกษาเรียนรู้สืบไป

## 8.2 ข้อมูลทั่วไป

### ลักษณะพื้นที่

พื้นที่ตำบลหัวนาคำ สภาพทางภูมิศาสตร์เป็นที่ลอนลาดเนินเขา สลับกับลูกคลื่นเตี้ยๆ มีความสูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง 180 – 220 ฟุต ทิศเหนือติดกับภูเขาสวนกวางซึ่งทอดยาวจากทิศตะวันออกไปทิศตะวันตกและกั้นแนวเขตจังหวัดอุดรธานี มีภูเขาน้อยอยู่ทางทิศตะวันออกและมีอ่างเก็บน้ำท่าลาดซึ่งเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ที่ใช้ในการประมง ใช้อุปโภคบริโภคและผลิตประปาหมู่บ้าน และใช้ในการเกษตร สภาพอากาศโดยทั่วไปแบ่งได้เป็นสามฤดู คือ ฤดูร้อน (กุมภาพันธ์ - เมษายน) ฤดูฝน (พฤษภาคม - ตุลาคม) ฤดูหนาว (พฤศจิกายน - มกราคม)

### ที่ตั้งและอาณาเขต

ตำบลหัวนาคำตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอกะนวน ไปทางทิศเหนือ เป็นระยะทางประมาณ 20 กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2152 (กระนวน - ท่าคันโท) และห่างจากศาลากลางจังหวัดขอนแก่น ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2300 – 2039 – 2152 (ขอนแก่น - น้ำพอง - กระนวน - ท่าคันโท) เป็นระยะทางประมาณ 86 กิโลเมตร มีพื้นที่ประมาณ 34.85 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลใกล้เคียง รวม 6 ตำบลดังนี้

ทิศเหนือ ติดแนวเขตตำบลหัวยาง อำเภอกะนวน จังหวัดขอนแก่น และตำบลทมนางาม อำเภอโนนสะอาด จังหวัดอุดรธานี

ทิศใต้ ติดแนวเขตตำบลบ้านฝาง อำเภอกะนวน จังหวัดขอนแก่น

ทิศตะวันออก ติดแนวเขตตำบลนูนสาธ อำเภอกะนวน จังหวัดขอนแก่น และตำบลกุดจิก อำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศตะวันตก ติดแนวเขตตำบลบัวเงิน อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

### การคมนาคม

ตำบลหัวนาคามีเส้นทางคมนาคมสายหลักที่สำคัญ คือทางหลวงจังหวัด หมายเลข 2152 ซึ่งเชื่อมการคมนาคมระหว่างอำเภอกระนวน กับอำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ ถนนสายนี้ตัดผ่านพื้นที่ตำบลหัวนาคำที่บ้านคำครึ่ง หมู่ที่ 4 บ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 บ้านน้ำสามวัง หมู่ที่ 3 การเดินทางมายังตำบลหัวนาคำจะใช้ถนนสายนี้หลักมีรถบัสและรถสองแถวโดยสารประจำทางสายกระนวน-ท่าคันโท วิ่งประจำเส้นทาง นอกจากนี้ถนนสายนี้ยังสามารถใช้ในการเดินทางไปยังจังหวัดอุดรธานี และจังหวัดหนองคาย โดยไปเชื่อมต่อกับถนนมิตรภาพที่อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี การเดินทางไปยังจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดหนองคาย มีรถบัสโดยสารประจำทางสายกรุงเทพฯ-บ้านแพง วิ่งประจำเส้นทางนี้ นอกจากนี้ถนนสายนี้ยังสามารถเดินทางไปยังจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยผ่านอำเภอท่าคันโท จังหวัดกาฬสินธุ์ การเดินทางมีรถบัสและรถสองแถวประจำทางสายท่าคันโท-กาฬสินธุ์ วิ่งประจำเส้นทาง

การคมนาคมภายในตำบลมีเส้นทางคมนาคมหลายสาย มีทั้งเป็นถนนลาดยาง และเป็นถนนลูกรัง ถนนสายหลักที่สำคัญมี 3 สาย ดังนี้

1. ถนนสายบ้านโคกกลาง - บ้านหัวนาคำ หมู่ที่ 9 เป็นถนนลาดยางจากบ้านโคกกลาง ตำบลห้วยยาง -บ้านหัวนาคำ ระยะทาง 2.5 กิโลเมตร การเดินทางโดยรถโดยสารสองแถวประจำทางซึ่งวิ่งรับส่งผู้โดยสารวันละ 1 เที่ยว นอกจากนี้ก็มีรถมอเตอร์รับจ้างวิ่งรับส่งผู้โดยสารตลอดวัน ถนนสายนี้ผ่านหลายหมู่บ้าน ได้แก่ บ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 บ้านคำตานา หมู่ที่ 6 ไปบ้านโคกใหญ่ ตำบลบัวเงิน อำเภอน้ำพอง และผ่านอีกหลายหมู่บ้านไปเชื่อมต่อกับถนนลาดยางสายกระนวน-น้ำพอง ในปัจจุบันนี้ถนนสายนี้ยังก่อสร้างถนนลาดยางไม่แล้วเสร็จยังเหลืออีกประมาณ 3 กิโลเมตร เหลือระยะทางช่วงบ้านคำตานา หมู่ที่ 6 - บ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 ถ้าสร้างแล้วเสร็จถนนสายนี้เป็นทางทางลัดไปสู่อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งสามารถหย่นระยะเวลาเดินทางได้เกือบ 10 กิโลเมตร ชาวบ้านในตำบลหัวนาคำและตำบลข้างเคียงใช้ถนนสายนี้เป็นเส้นทางขนส่งอ้อยไปขายที่โรงงานผลิตน้ำตาลที่อำเภอน้ำพอง

2. ถนนสายบ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 - บ้านคำตานา หมู่ที่ 6 ถนนสายนี้เชื่อมต่อกับถนนลาดยางสายกระนวน - ท่าคันโทที่บ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 สภาพถนนเป็นถนนลูกรังตลอดสาย มีระยะทางประมาณ 10 กิโลเมตร ถนนสายนี้ผ่านบ้านท่าลาด หมู่ที่ 5 ไปบ้านคำตานา หมู่ที่ 6 การเดินทางถนนสายนี้ไม่รถยนต์โดยสารประจำทางผู้ใช้เส้นทางสายนี้ส่วนใหญ่จะใช้รถมอเตอร์ไซด์หรือรถยนต์ส่วนตัว เนื่องจากถนนสายนี้เป็นเส้นทางที่ไกลและเปลี่ยวประกอบกับการคมนาคมไม่สะดวก ชาวบ้านจึงไม่นิยมเดินทาง การใช้เส้นทางส่วนใหญ่ใช้เดินทางไปทำนา ทำไร่และขนส่งผลผลิตทางการเกษตร

3. บ้านสนามชัย หมู่ที่ 1 - บ้านท่าลาด หมู่ที่ 5 ถนนสายนี้มีระยะทางประมาณ 6 กิโลเมตร ผ่านบ้านหัวนาคำ หมู่ที่ 2 บ้านหัวนาคำ หมู่ที่ 9 และบ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 สภาพถนนเป็นถนนลาดยาง 3 กิโลเมตรและเป็นถนนลูกรัง 3 กิโลเมตร ถนนสายนี้ผ่านอ่างเก็บน้ำบ้านท่าลาดซึ่งเป็นอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ที่ใช้ผลิตน้ำประปา และเป็นแหล่งท่องเที่ยวประจำตำบล การเดินทางมีรถยนต์โดยสารประจำทางสายกระนวน - หัวนาคำ วิ่งรับส่งผู้โดยสารวันละ 1 เที่ยว

นอกจากนี้ยังมีถนนสายรองที่ใช้ในการเดินทางไปมาระหว่างหมู่บ้านในตำบลซึ่งสามารถเดินทางได้ตลอดทั้งปี ได้แก่ (1) ถนนสายบ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 - บ้านนาโป่ง หมู่ที่ 7 ระยะทาง 2.5 กิโลเมตร สภาพถนนเป็นถนนลูกรังตลอดสาย (2) ถนนสายบ้านท่าลาด หมู่ที่ 5 - บ้านนาโป่ง หมู่ที่ 7 ระยะทาง 3 กิโลเมตร สภาพถนนเป็นถนนลูกรังตลอดสาย

#### ทรัพยากรธรรมชาติ

1. ป่าไม้ ตำบลหัวนาคามีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 34.85 ตารางกิโลเมตร มีพื้นที่ป่าประมาณ 3,591 ไร่ แบ่งเป็นป่าอนุรักษ์เขตสหกรณ์นิคมคงมูล 2,000 ไร่ ป่าภูน้อย 460 ไร่ และป่าชุมชน 631 ไร่ สภาพปัญหาที่สำคัญของทรัพยากรป่าไม้คือ ป่าไม้ถูกทำลายทำให้พื้นที่ป่าลดลงทุกปี สาเหตุเกิดจากราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำการเกษตร และการลักลอบตัดไม้

2. แหล่งน้ำ ตำบลหัวนาคำอยู่ในเขตลุ่มน้ำพอง ซึ่งมีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญในตำบลดังนี้ แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ (1) ลำห้วยเฮี้ย ไหลผ่านบ้านสนามชัย หมู่ที่ 1 ใช้ประโยชน์ในการทำนา (2) ลำห้วยเลิง ไหลผ่านบ้านคำตานา หมู่ที่ 6 และบ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 ใช้ประโยชน์ในการทำนา (3) ลำห้วยทรายคูณ ไหลผ่านบ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 และบ้านน้ำสามวัง หมู่ที่ 3 ใช้ประโยชน์ในการทำนา (4) ลำห้วยคำไก่อ๊ะ ไหลผ่านบ้านคำครึ่ง หมู่ที่ 4 บ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 และบ้านชัยเจริญ ปริมาณน้ำมีน้อยใช้ประโยชน์ในการทำนา

#### สาธารณสุขโลก

1. ไฟฟ้า ประชาชนในพื้นที่ตำบลหัวนาคามีไฟฟ้าใช้ทุกครัวเรือน จากการเจริญเติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนตกอยู่ในยุคสมัยบริโภคนิยมทำให้ทุกครัวเรือนมีเครื่องใช้ไฟฟ้านานาชนิด อาทิ โทรทัศน์ พัดลม ตู้เย็นและเครื่องใช้ไฟฟ้าอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีไฟฟ้าสาธารณะหรือไฟกิ่งประจำหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน ในปัจจุบันการขยายตัวของหมู่บ้านมีขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ความต้องการใช้ไฟฟ้ามีอย่างไม่จำกัด หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ขยายเขตไฟฟ้าในพื้นที่ตำบลหัวนาคำคือองค์การบริหารส่วนตำบลหัวนาคำ ซึ่งได้จัดสรรงบประมาณในการจัดทำโครงการเขตไฟฟ้าเป็นประจำทุกปี

2. ประปา ในพื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำมีน้ำประปาใช้ทุกครัวเรือน โดยได้รับการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านจากหลายหน่วยงาน อาทิ กรมอนามัย และกรมทรัพยากรน้ำ ปัจจุบันมีระบบประปาหมู่บ้านจำนวน 5 แห่ง ได้แก่

2.1 ประปาหมู่บ้านบ้านคำครั่ง หมู่ที่ 4 เขตบริการน้ำประปา ได้แก่ บ้านคำครั่ง หมู่ที่ 4 และบ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 เป็นระบบประปาหมู่บ้านขนาดใหญ่แบบหอดังสูงของกรมอนามัย การดูแลบำรุงรักษาโดยคณะกรรมการประปาหมู่บ้าน

2.2 ประปาหมู่บ้านบ้านน้ำสามวัง หมู่ที่ 3 เขตบริการน้ำประปา ได้แก่ บ้านน้ำสามวัง หมู่ที่ 3 เป็นระบบประปาหมู่บ้านขนาดกลางแบบหอดังสูงของกรมอนามัย การดูแลบำรุงรักษาโดยคณะกรรมการประปาหมู่บ้าน

2.3 ประปาหมู่บ้านบ้านท่าลาด หมู่ที่ 5 เขตบริการน้ำประปา ได้แก่ บ้านท่าลาด หมู่ที่ 5 เป็นระบบประปาหมู่บ้านขนาดกลางแบบหอดังสูงของกรมอนามัย การดูแลบำรุงรักษาโดยคณะกรรมการประปาหมู่บ้าน

2.4 ประปาหมู่บ้านบ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 เขตบริการน้ำประปา ได้แก่ บ้านสนามชัย หมู่ที่ 1, บ้านห้วยน้ำคำ หมู่ที่ 2, บ้านห้วยน้ำคำ หมู่ที่ 9, บ้านจอมบึง หมู่ที่ 8, บ้านคำตานา หมู่ที่ 6 เป็นระบบประปาหมู่บ้านขนาดใหญ่แบบหอดังสูงของกรมอนามัย การดูแลบำรุงรักษาโดยองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำ

2.5 ประปาหมู่บ้านบ้านนาโป่ง หมู่ที่ 7 เขตบริการน้ำประปา ได้แก่ บ้านนาโป่ง หมู่ที่ 7 เป็นระบบประปาบาดาลแบบหอดังสูงของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล การดูแลบำรุงรักษาโดยคณะกรรมการประปาหมู่บ้าน

### 8.3 สังคมและการปกครอง

#### เขตปกครอง

การเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองของตำบลห้วยน้ำคำ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 – ปัจจุบัน ได้มีการแบ่งเขตการปกครองเพิ่มขึ้น เนื่องจากความเจริญและการขยายตัวของหมู่บ้าน รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของประชากรในตำบลที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ สภาตำบลห้วยน้ำคำได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2539 และการปกครองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแบ่งเขตการปกครองเพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ. 2545 ได้แบ่งเขตการปกครองเพิ่มขึ้นอีก 2 หมู่บ้าน ได้แก่ (1) บ้านห้วยน้ำคำ หมู่ที่ 9 และ (2) บ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 ปัจจุบันมีหมู่บ้านในเขตการปกครองจำนวน 10 หมู่บ้าน

### การปกครองท้องถิ่น

ตำบลห้วยน้ำคำได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2539 เป็นเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ มีนายอนันต์ วงษาหาราช เป็นผู้บริหารคนแรกในตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร นับตั้งแต่ได้มีการยกฐานะขึ้นเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลเรื่อยมาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของ ประเทศ จนถึงปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงจากประธานกรรมการบริหารเป็นนายก องค์การบริหารส่วนตำบล และมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยมีนายธงชัย จันทร์สว่าง เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำคนแรกที่มาจากการเลือกตั้ง ปัจจุบันที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำตั้งอยู่ที่บ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 ขนาดหรือชั้นเป็นองค์การบริหาร ส่วนตำบลขนาดเล็ก ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีเงินรายได้ที่ไม่ได้รวมกับอุดหนุน จากรัฐบาล เป็นเงินจำนวน 9,75,380.00 บาท มีการกำหนดส่วนราชการแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (2) ส่วนการคลัง (3) ส่วนโยธา และ (4) ส่วน การศึกษา และองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) เพื่อเป็น สภาพการณ์ในอนาคตซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายปรารถนาและคาดหวังให้เกิดขึ้นหรือบรรลุผลในอนาคต ข้างหน้า โดยคำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และศักยภาพของท้องถิ่น ไว้ดังนี้ “ตำบลน่าอยู่ ชุมชน เข้มแข็ง สิ่งแวดล้อมดี คนมีคุณภาพ การบริหารจัดการที่ดี”

### ประชากร

ตำบลห้วยน้ำคำมีครัวเรือนจำนวน 1,453 ครัวเรือน และมีประชากรจำนวน 6,813 คน แยกเป็น ชายจำนวน 3,454 คน เป็นหญิงจำนวน 3,359 คน ซึ่งสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลครัวเรือนและประชากรของแต่ละหมู่บ้านในตำบลหัวนาคำ

ที่	หมู่บ้าน	ครัวเรือน	ประชากร			
			ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
1	บ้านสนามชัย	185	386	346	732	10.74
2	บ้านหัวนาคำ	127	311	325	636	9.34
3	บ้านน้ำสามวัง	116	292	264	556	8.16
4	บ้านคำคริ่ง	192	440	467	907	13.31
5	บ้านท่าลาด	146	383	353	736	10.80
6	บ้านคำตানা	136	327	324	651	9.56
7	บ้านนาโป่ง	61	148	122	270	3.96
8	บ้านจอมบึง	173	413	409	822	12.07
9	บ้านหัวนาคำ	136	328	318	646	9.48
10	บ้านคำเจริญ	181	426	431	857	12.58
รวมทั้งตำบล		1,453	3,454	3,359	6,813	100

ที่มา : สำนักทะเบียนอำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2550

#### 8.4 การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

##### การศึกษา

ในตำบลหัวนาคำมีโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ (1) โรงเรียนบ้านหัวนาคำ ตั้งอยู่บ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 เป็นโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาจัดการศึกษาในระดับอนุบาล ประถมศึกษาปีที่ 1 – 6 และมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 3 รับเด็กนักเรียนจากบ้านสนามชัย หมู่ที่ 1, บ้านหัวนาคำ หมู่ที่ 2, บ้านจอมบึงหมู่ที่ 8, และบ้านหัวนาคำ หมู่ที่ 9 ปัจจุบันมีจำนวนนักเรียน 321 คน มีครู 16 คน (2) โรงเรียนบ้านคำคริ่ง ตั้งอยู่บ้านคำคริ่ง หมู่ที่ 4 รับเด็กนักเรียนจากบ้านคำคริ่ง หมู่ที่ 4 และบ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 จัดการศึกษาในระดับอนุบาล ประถมศึกษาปีที่ 1 – 6 ปัจจุบันมีจำนวนนักเรียน 178 คน และมีครู 11 คน และ (3) โรงเรียนบ้านท่าลาดคำานา ตั้งอยู่ระหว่างกิ่งกลางบ้านท่าลาดและบ้านคำตানা รับเด็กนักเรียนจากบ้านท่าลาด หมู่ที่ 5 และบ้านคำตানা หมู่ที่ 6 จัดการศึกษาในระดับอนุบาล ประถมศึกษาปีที่ 1 – 6 ปัจจุบันมีจำนวนนักเรียน 161 คน และมีครู 10 คน นอกจากนี้มีเด็กนักเรียนจากบ้านน้ำสามวัง หมู่ที่ 3 และบ้านนาโป่ง หมู่ที่ 7 ไปเรียนที่โรงเรียนบ้านน้ำสามวังซึ่งอยู่ในพื้นที่ตำบลห้วยยาง

สาเหตุที่ต้องเดินทางไปเรียนเนื่องจากโรงเรียนตั้งอยู่ใกล้หมู่บ้านและการคมนาคมสะดวก ระดับการศึกษาของประชาชนส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษา

ชาวบ้านในตำบลห้วยน้ำคำส่วนใหญ่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาในโรงเรียนภายในตำบล และมีชาวบ้านบางส่วนที่มีฐานะค่อนข้างดีจะนิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนภายในตัวอำเภอกระนวน สำหรับการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาชาวบ้านส่วนใหญ่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในตำบลข้างเคียงและภายในตัวอำเภอกระนวน เนื่องจากเปิดสอนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่และมีความพร้อมในการจัดการศึกษาสูงกว่า สำหรับการศึกษาต่อในระดับอนุปริญญาหรือระดับปริญญาตรี ในพื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำ มีศูนย์ฝึกอาชีพนักเรียนเก่าโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนภาค 2 พระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารี ตั้งอยู่บ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 โดยความร่วมมือกับวิทยาลัยการอาชีพกระนวน วิทยาลัยการเกษตรมัธยาศิรีและศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอกระนวน ได้เปิดสอนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรี การรับสมัครนักเรียนและนักศึกษาเข้าศึกษาต่อโดยจะคัดเลือกจากเด็กนักเรียนที่เป็นศิษย์เก่าของโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 2 และรับสมัครจากบุคคลทั่วไป ซึ่งนับได้ว่าประชาชนในพื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำได้รับโอกาสทางการศึกษาที่ดีแห่งหนึ่ง

สำหรับการจัดการศึกษาของเด็กในระดับก่อนวัยเรียน เดิมศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียนอยู่ในความดูแลของสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอกระนวน ปัจจุบันได้ถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำเป็นผู้รับผิดชอบดูแล โดยในตำบลห้วยน้ำคำมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียนอยู่ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ (1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านคำครึ่ง หมู่ที่ 4 รับเด็กจากบ้านคำครึ่ง หมู่ที่ 4 และบ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 ปัจจุบันมีจำนวนเด็กก่อนวัยเรียน 30 คน และมีครูผู้ดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย 2 คน (2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านคำตานา หมู่ที่ 6 รับเด็กจากบ้านคำตานา หมู่ที่ 6 และบ้านท่าลาด หมู่ที่ 5 ปัจจุบันมีจำนวนเด็กก่อนวัยเรียน 50 คน และมีครูผู้ดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย 3 คน

#### ศาสนา และวัฒนธรรม

ชาวบ้านในตำบลห้วยน้ำคำทั้งหมดนับถือศาสนาพุทธ สำหรับการนับถือศาสนาอื่นนั้นมีชาวต่างชาติที่มาแต่งงานกับภรรยาคนไทยโดยเฉพาะทางยุโรปซึ่งมีอยู่ในทุกหมู่บ้านและกำลังเป็นที่นิยมอย่างมากในปัจจุบัน ปัจจุบันมีชาวต่างชาติประมาณ 50 ครอบครัว ในตำบลห้วยน้ำคำมีวัดประจำหมู่บ้านทุกหมู่บ้านซึ่งมีวัดทั้งสิ้นจำนวน 8 แห่ง ได้แก่ (1) บ้านสนามชัย เป็นสถานที่ประกอบศาสนกิจของชาวบ้านสนามชัย เป็นวัดขนาดเล็กเพิ่งก่อตั้งใหม่ ปัจจุบันมีพระสงฆ์ 3 รูป (2) วัดอิสานบ้านห้วยน้ำคำ เป็นสถานที่ประกอบศาสนกิจของชาวบ้านห้วยน้ำคำ หมู่ที่ 2 และบ้าน

ห้วยน้ำคำ หมู่ที่ 9 เป็นวัดที่สร้างมานานพร้อมๆกับการตั้งบ้านห้วยน้ำคำ มีอายุเก่าแก่ที่สุดในตำบล ในอดีตเคยเป็นสำนักเรียนพระปริยัติธรรมของพระภิกษุสามเณรแต่ในปัจจุบันยุบเลิกแล้ว และเมื่อปี พ.ศ. 2523 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมด้วยสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถและ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารี ได้เสด็จพระราชดำเนินทรงเยี่ยมเยือนราษฎร ณ วัดแห่งนี้ ปัจจุบันมีอุโบสถ 1 แห่ง มีเมรุเผาศพ 1 แห่ง มีพระสงฆ์ 3 รูป และได้รับการคัดเลือก จากจังหวัดขอนแก่นให้เป็นสถานที่จัดทำโครงการสร้างสัญลักษณ์สถานที่เสด็จพระราชดำเนินไป ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน เฉลิมพระเกียรติเนื่องในโอกาส มหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 เพื่อถวายสักการะเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (3) วัดบ้านน้ำสามวัง เป็นสถานที่ประกอบศาสนกิจของชาวบ้านน้ำ สามวัง หมู่ที่ 3 เป็นวัดขนาดเล็กเพิ่งก่อตั้งใหม่ ปัจจุบันมีพระสงฆ์ 3 รูป และกำลังก่อสร้างเมรุเผาศพ 1 แห่ง โดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำ (4) วัดนิมิตรังสรรค์ เป็นสถานที่ประกอบศาสนกิจของชาวบ้านบ้านคำคั้ง หมู่ที่ 4 และบ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 มีเมรุเผาศพ 1 แห่ง ปัจจุบันมีพระสงฆ์ 5 รูป (5) วัดจอมศรี เป็นสถานที่ประกอบศาสนกิจของชาวบ้าน ท่าลาด หมู่ที่ 5 มีเมรุเผาศพ 1 แห่ง ปัจจุบันมีพระสงฆ์ 3 รูป (6) วัดบูรพาวนาราม เป็นสถานที่ ประกอบศาสนกิจของชาวบ้านคำตานา หมู่ที่ 6 มีเมรุเผาศพ 1 แห่ง ปัจจุบันมีพระสงฆ์ 3 รูป (7) วัด ศรีพุทธาวนาราม เป็นสถานที่ประกอบศาสนกิจของชาวบ้านนาโป่ง หมู่ที่ 7 ปัจจุบันมีพระสงฆ์ 2 รูป และกำลังก่อสร้างเมรุเผาศพ 1 แห่ง โดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำ (8) วัดบ้านจอมบึง เป็นสถานที่ประกอบศาสนกิจของชาวบ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 ปัจจุบันมีพระสงฆ์ 2 รูป และมีสำนักสงฆ์จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ (1) สำนักสงฆ์วัดห้วยริน ปัจจุบันมีพระสงฆ์ 2 รูป (2) สำนักสงฆ์วัดป่าบ้านห้วยน้ำคำ ปัจจุบันมีพระสงฆ์ 2 รูป

สำหรับความเชื่อในเรื่องพิธีกรรมต่างๆ ชาวบ้านในตำบลห้วยน้ำคำยังมีความเชื่อในเรื่องพิธีกรรมต่างๆ เช่นเดียวกับชาวอีสานโดยทั่วไป เช่น การเจ็บไข้ได้ป่วยหรือการประสบ อุบัติเหตุต่างๆ รวมทั้งเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ดีหรือไม่เป็นมงคล ก็จะทำพิธีแต่งแก้สะเดาะเคราะห์หรือ ทำบุญบายศรีสู่ขวัญ โดยจะมีหมอสูทหรือหมอพราหมณ์ เป็นผู้คอยทำพิธีให้

การนับถือผีก็เป็นการนับถือสืบทอดกันมาตั้งแต่ครั้งโบราณ ในปัจจุบันยังมีการ นับถืออยู่โดยในแต่ละหมู่บ้านจะมีศาลผีปู่ตาประจำหมู่บ้านซึ่งชาวบ้านเคารพนับถือและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของชาวบ้าน โดยมีความเชื่อว่าผีตาปู่จะคุ้มครองปกป้องรักษาให้อยู่เย็นเป็นสุข ชาวบ้าน จึงเคารพนับถือและกราบไหว้อยู่เป็นประจำ และมีข้อห้ามตามประเพณี ได้แก่ การห้ามใช้แรงงาน สัตว์ในวันพระ และการห้ามสีข้าวในวันพระ เป็นต้น

ประเพณีที่สำคัญของบ้านชาวในตำบลห้วยน้ำคำ ที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาจนถึงปัจจุบันคือประเพณีสิบสองเดือนหรือคนอีสานเรียกว่า “ฮิตสิบสอง คองสิบสี่” ได้แก่ (1) เดือนอ้าย บุญทอดผ้าป่า (2) เดือนยี่ บุญข้าวจี่ (3) เดือนสาม บุญผะเหวดหรือบุญมหาชาติ (4) เดือนสี่ บุญสงกรานต์ (5) เดือนห้าและเดือนหก บุญบั้งไฟ (6) เดือนเจ็ด บุญแรกนา (7) เดือนแปด บุญเข้าพรรษา (8) เดือนเก้า บุญข้าวประดับดิน (9) เดือนสิบ บุญข้าวสารท (10) เดือนสิบเอ็ด บุญออกพรรษา (11) เดือนสิบสองบุญกระถินและบุญแจกข้าว ในการอนุรักษ์ประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำได้ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี โดยให้เงินสนับสนุนการจัดงานประเพณีต่างๆรวมทั้งดำเนินการเองก็มี เช่น การจัดงานประเพณีบุญบั้งไฟ การจัดงานประเพณีสงกรานต์และงานบุญเข้าพรรษา เป็นต้น

### ภูมิปัญญาท้องถิ่น

ในตำบลห้วยน้ำคำมีปราชญ์ชาวบ้านที่เป็นแหล่งเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นหลายแขนงจากการสำรวจในปัจจุบันมีผู้มีความรู้และยังคงมีชีวิตอยู่ ดังนี้

- 1) การบายศรีสู่ขวัญ ได้แก่
  1. พ่อจารย์เพ็ง นาอุดม      อยู่บ้านนาโป่ง      หมู่ที่ 7
  2. พ่อชมพู วรจักร      อยู่บ้านคำครึ่ง      หมู่ที่ 4
  3. พ่อทองแดง ฝ่ายสงฆ์      อยู่บ้านห้วยน้ำคำ      หมู่ที่ 2
  4. พ่อทองแดง ฝ่ายเพชร      อยู่บ้านห้วยน้ำคำ      หมู่ที่ 9
  5. พ่ออุดร มาตย์คด      อยู่บ้านจอมบึง      หมู่ที่ 8
- 2) หมอยาแผนโบราณ ได้แก่
  1. พ่อประกอบ คำทองสุข      อยู่บ้านห้วยน้ำคำ      หมู่ที่ 2
  2. พ่อพา ทัพสุริ      อยู่บ้านจอมบึง      หมู่ที่ 8
- 3) การตีมีด ได้แก่
  1. พ่อเลิง คำสี      อยู่บ้านจอมบึง      หมู่ที่ 8
- 4) การทำไม้กวาดจากดอกหญ้า ได้แก่
  1. พ่อสงวน จิตรไชสงค์      อยู่บ้านจอมบึง      หมู่ที่ 8
  2. พ่อสำราญ จิตรไชสงค์      อยู่บ้านจอมบึง      หมู่ที่ 8
- 5) การจักรสานไม้ไผ่ ได้แก่
  1. พ่อเลียง มหาหิงส์      อยู่บ้านห้วยน้ำคำ      หมู่ที่ 2
  2. พ่อหวด อรรคชาติ      อยู่บ้านนาโป่ง      หมู่ที่ 7
  3. พ่อแสงจันทร์ ชัยสมบัติ      อยู่บ้านห้วยน้ำคำ      หมู่ที่ 2

## 8.5 การสาธารณสุข

ในตำบลห้วยน้ำคำมีสถานอนามัย จำนวน 1 แห่ง ตั้งอยู่ในเขตบ้านท่าลาด หมู่ที่ 5 เป็นสถานอนามัยขนาดเล็กมีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ 3 คน การใช้บริการมีชาวบ้านท่าลาด หมู่ที่ 5 และบ้านคำตานา หมู่ที่ 6 สาเหตุที่มีหมู่บ้านไปใช้บริการน้อยเนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ คือการตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันมากประกอบการคมนาคมไม่สะดวก ทำให้มีหลายหมู่บ้านไปใช้บริการสถานอนามัยตำบลข้างเคียง ได้แก่ บ้านสนามชัย หมู่ที่ 1 บ้านห้วยน้ำคำ หมู่ที่ 2, บ้านห้วยน้ำคำ หมู่ที่ 9 บ้านจอมบึง หมู่ที่ 8 และบ้านน้ำสามวัง หมู่ที่ 3 ไปใช้บริการที่สถานอนามัยบ้านโคกกลาง ตำบลห้วยยาง ส่วนบ้านคำคริ่ง หมู่ที่ 4 และบ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 ไปใช้บริการที่สถานอนามัยบ้านทุ่งใหญ่ ตำบลบ้านฝาง ในกรณีที่ต้องรักษาพยาบาลคนไข้หรือผู้ป่วยหนักก็จะส่งเข้าไปรักษาที่โรงพยาบาลประจำอำเภอ ซึ่งมีขนาด 60 เตียง จำนวน 1 แห่ง สำหรับปัญหาด้านสาธารณสุขในพื้นที่ที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาโรคไข้เลือดออก โรคฉี่หนู และโรคเอดส์

## 8.6 สภาพทางเศรษฐกิจ

### อาชีพ

อาชีพหลักของประชาชนในตำบลห้วยน้ำคำส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักทางการเกษตรกรรม รายได้ส่วนใหญ่จึงมาจากผลผลิตทางการเกษตร ที่สำคัญ ได้แก่ อ้อย ลำไย และยางพารา ซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญชนิดใหม่ที่นิยมปลูกกันมากที่สุดในปัจจุบัน มีการทำนาปลูกข้าวเป็นข้าวนาปีส่วนใหญ่เพื่อการบริโภค นอกจากนี้ยังมีการทำปศุสัตว์ ได้แก่ การเลี้ยงโคนม และเลี้ยงโคเนื้อ สำหรับอาชีพเสริมต่างๆมีหลากหลาย เช่น การรับจ้างทั่วไป การทำงานในโรงงาน ตลอดจนค้าขายสินค้าต่างๆ สภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ระดับค่อนข้างดี

สำหรับอาชีพเสริมของประชาชนในพื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำ ส่วนใหญ่จะทำกันในช่วงว่างเว้นจากการประกอบอาชีพหลัก ชาวบ้านมีการรวมตัวกันในลักษณะของกลุ่มอาชีพ ลักษณะของการรวมกลุ่มส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหลวมๆ ไม่มีความเข้มแข็ง เช่น (1) กลุ่มเกษตรผสมผสาน (2) กลุ่มแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร (3) กลุ่มปลูกพืชไร่ (4) กลุ่มปศุสัตว์ (5) กลุ่มเพาะเห็ดในโรงเรือน (6) กลุ่มแม่บ้านเกษตรกร และ (7) กลุ่มเลี้ยงไก่พื้นเมือง

ในส่วนของการลงทุนในการประกอบอาชีพ ในตำบลห้วยน้ำคำมีแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพแหล่ง มีทั้งการรวมหุ้นกันของชาวบ้านเองและได้รับการสนับสนุนจากหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอกระนวน, องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำ, องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ที่สำคัญได้แก่ (1) กองทุนหมู่บ้าน จำนวน 10 กองทุน เป็นเงิน 10,000,000 บาท (2) กองทุนแก้ไขปัญหาความยากจน จำนวน

8 กองทุน เป็นเงิน 2,800,000 บาท (3) กองทุนส่งเสริมอาชีพ จำนวน 10 กองทุน เป็นเงิน 1,000,000 บาท และ (4) กองทุนกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร จำนวน 1 กองทุน เป็นเงิน 80,000 บาท

นอกจากนี้ยังมีแหล่งสินเชื่อเพื่อการประกอบอาชีพอีกหลายแหล่งซึ่งชาวบ้านในตำบลห้วยน้ำคำได้ใช้บริการที่สำคัญ ได้แก่ (1) กองทุนหมู่บ้าน (2) สหกรณ์เช่าที่ดินดงมูล 2 จำกัด (3) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส) (4) สหกรณ์การเกษตรกระนวน (5) ธนาคารพาณิชย์ในอำเภอกระนวน (6) สหกรณ์โคนมกระนวน จำกัด และ (7) องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยน้ำคำ

### อุตสาหกรรม

ในพื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำมีโรงงานขนาดกลางจำนวน 1 แห่ง ได้แก่ โรงงานแปงมัน ตั้งอยู่ติดถนนสายกระนวน-ท่าคันโท บริเวณบ้านคำเจริญ หมู่ที่ 10 รับซื้อหัวมันดิบจากเกษตรกร ในพื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำและบริเวณข้างเคียง อย่างไรก็ตามการมีโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่นี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในส่วนข้อดีก็คือ (1) เกษตรไม่ต้องนำผลผลิตไปจำหน่ายยังที่รับซื้อที่อยู่ไกลๆซึ่งจะเป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิตและไม่คุ้มค่าในการลงทุน (2) ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีงานทำ โดยเข้าไปรับจ้างทำงานในโรงงาน สำหรับข้อเสียคือ ปัญหามลพิษในพื้นที่ซึ่งเป็นปัญหาอยู่จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ (1) การปล่อยน้ำเสียจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ซึ่งทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ทำให้สัตว์น้ำตาย และไม่สามารถนำมาใช้เพื่อการอุปโภค บริโภค (2) กลิ่นเน่าเหม็นจากกากวัตถุดิบที่เหลือจากกระบวนการผลิต ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่มีสุขภาพที่ไม่ดี

สำหรับการทำอุตสาหกรรมในครัวเรือน ที่ทำส่วนใหญ่เป็นประเภทหัตถกรรม ทำภายในที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์จากผ้า เช่น ผ้าไหม เส้นไหม และหมอนจิด นอกจากนี้ก็เป็นผลิตภัณฑ์จักสานจากไม้ไผ่ การผลิตส่วนใหญ่จะทำในช่วงว่างจากการทำการเกษตร มีทั้งการผลิตเพื่อจำหน่ายและใช้เองในครัวเรือน

### การเกษตร

เกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักของชาวบ้านในตำบลห้วยน้ำคำ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

### พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ

1. ข้าว ตำบลห้วยน้ำคำมีพื้นที่ปลูกข้าวประมาณ 8,390 ไร่ ส่วนใหญ่จะทำการเพาะปลูกข้าวเหนียวพันธุ์ กข.6 จำนวน 6,600 ไร่ รองลงมาเป็นข้าวเจ้าพันธุ์ขาวดอกมะลิ 105 ประมาณ 1,250 ไร่ และข้าวพันธุ์พื้นเมืองอื่นๆ ประมาณ 540 ไร่ ผลผลิตข้าวโดยเฉลี่ยประมาณ 400-500 กิโลกรัมต่อไร่ การปลูกข้าวตั้งแต่เดือนพฤษภาคม การเก็บเกี่ยวจะทำได้ในเดือนพฤศจิกายน การเก็บเกี่ยวจะใช้แรงงานคนในการเก็บเกี่ยวส่วนการนวดข้าวจะใช้เครื่องนวดข้าว ในการทำ

เกษตรกรจะทำได้เพียงหนึ่งครั้งต่อปีเนื่องจากไม่มีระบบชลประทานและอาศัยน้ำฝนในการทำนา

2. อ้อย เป็นพืชไร่ที่มีพื้นที่ปลูกมากที่สุดประมาณ 10,971 ไร่ เป็นการผลิตเพื่อส่งเข้าโรงงานอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลที่ตั้งอยู่ที่อำเภอป่าพอง จังหวัดขอนแก่น พันธุ์อ้อยที่ใช้ปลูก ได้แก่ พันธุ์อู่ทอง 1 พันธุ์อู่ทอง 2 และพันธุ์ K84-200 การปลูกอ้อยของเกษตรกรจะแบ่งการปลูกออกเป็น 2 ฤดูคือ ต้นฝนและปลายฝน ส่วนมากเกษตรกรจะทำการปลูกอ้อยในช่วงปลายฝนเนื่องจากมีวัชพืชน้อย การไถหน่อต่อได้ดีกว่าและผลผลิตต่อไร่สูงกว่า การปลูกต้นฝนจะเริ่มตั้งแต่เดือน เมษายน-มิถุนายน การปลูกปลายฝนจะเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม-พฤศจิกายน การเก็บเกี่ยวจะเริ่มเก็บเกี่ยวในเดือนพฤศจิกายน-เมษายน ของทุกปี ผลิตอ้อยโดยเฉลี่ยประมาณ 1,000 กิโลกรัมต่อไร่

3. มันสำปะหลัง มีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 4,075 ไร่ พันธุ์ที่ใช้ในการเพาะปลูก ได้แก่ ระยะเวลา 5 ระยะเวลา 7 และพันธุ์เกษตรศาสตร์ 50 ฤดูกาลเพาะปลูกจะแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ การปลูกต้นฝนและปลายฝน การปลูกต้นฝนจะเริ่มตั้งแต่ปลายเดือนเมษายน-มิถุนายน และการปลูกปลายฝนจะเริ่มตั้งแต่เดือน ตุลาคม-พฤศจิกายน การเก็บเกี่ยวจะเก็บเกี่ยวเมื่อมันสำปะหลังมีอายุ 8-12 เดือน ผลผลิตเฉลี่ยประมาณ 3,500-4,000 กิโลกรัมต่อไร่ การจำหน่ายผลผลิตของเกษตรกรจะนำผลผลิตไปจำหน่ายที่โรงงานอุตสาหกรรมแป้งมันที่ตั้งอยู่ในตำบล

4. ยางพารา มีพื้นที่เพาะปลูกประมาณ 2,160 ไร่ พื้นที่กรีดยางแล้วประมาณ 448 ไร่ ผลผลิตน้ำยางประมาณ 180-200 กิโลกรัมต่อไร่ พันธุ์ที่ใช้ในการเพาะปลูกคือ พันธุ์ RRIM 600 ระยะการปลูก 3x7 เมตร อัตรา 786 ต้นต่อไร่ การเปิดกรีดยางจะเริ่มเมื่อต้นยางมีอายุ 7 ปี หรือเส้นรอบวง 150 เซนติเมตร ฤดูกาลกรีดยางจะเริ่มตั้งแต่เดือน พฤษภาคม-พฤศจิกายน แรงงานที่ใช้ในการกรีดยางจะใช้แรงงานในครัวเรือน หลักจากกรีดยางได้น้ำยางแล้วจะนำมาเป็นยางแผ่นดิบเพื่อรอจำหน่ายยังศูนย์รับซื้อที่สหกรณ์ยางพาราอำเภอกระนวน

นอกจากนี้ในพื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำ ได้มีการเพาะปลูกพืชทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกหลายชนิด เช่น ยูคาลิปตัส, ถั่วลิสง, มันเทศ, ไม้ผลต่างๆ นอกจากนี้มีการเพาะเห็ดในโรงเรือน และการเพาะปลูกพืชผักต่างๆ จากการที่มีการเพาะพืชทางเศรษฐกิจที่หลากหลายทำให้สภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างดี

#### แหล่งรับซื้อผลผลิต

แหล่งรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรของประชาชนในพื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำ มีหลายแห่งมีทั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลห้วยน้ำคำและอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง ปัญหาการขนส่งผลผลิตทางการเกษตรไปสู่ตลาดหรือผู้ซื้อและปัญหาการจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรจึงมีน้อย แหล่งรับซื้อผลผลิตทางการ

เกษตรที่สำคัญมีดังนี้ (1) โรงงานแป้งมันแก่นเจริญ จำกัด ตั้งอยู่บ้านคำครั่ง หมู่ที่ 4 ตำบลหัวนาคำ รับซื้อหัวมันสดตลอดทั้งปี (2) สหกรณ์ยางพารากระนวน จำกัด รับซื้อยางแผ่นดิบจากเกษตรกร เปิดรับซื้อเดือนละ 2 ครั้ง ตั้งอยู่บ้านทุ่งใหญ่ หมู่ที่ 5 ตำบลบ้านฝาง อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น (3) บริษัทน้ำตาลขอนแก่น จำกัด รับซื้ออ้อยสด ช่วงเวลารับซื้อเดือนพฤศจิกายน - เมษายน (4) โรงสีไฟกระนวน รับซื้อข้าวเปลือกทุกชนิด รับซื้อตลอดทั้งปี และ (5) ร้านรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ จำนวน 5 ร้าน ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลหนองโก อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น

### การปศุสัตว์

สภาพการเลี้ยงสัตว์ของประชาชนในตำบลหัวนาคำ มีการเลี้ยงสัตว์เพื่อการยังชีพ และการเลี้ยงเพื่อการค้า สัตว์ที่นิยมเลี้ยงได้แก่ (1) กระบือ ลักษณะการเลี้ยงจะเลี้ยงตามหัวไร่ปลายนา เป็นการเลี้ยงไว้เพื่อจำหน่าย (2) โคเนื้อ ลักษณะการเลี้ยงจะเลี้ยงตามหัวไร่ปลายนา เป็นการเลี้ยงไว้เพื่อจำหน่าย (3) โคนม ลักษณะการเลี้ยงเกษตรกรจะทำฟาร์มไว้กับไร่หรือที่นา มีการทำโรงเรือนที่ถูกต้องลักษณะ มีแปลงหญ้า เกษตรกรจะทำการรีดนมทุกวัน เพื่อนำน้ำนมดิบไปจำหน่าย ยังศูนย์รับซื้อในตำบล ราคาน้ำนมดิบกิโลกรัมละ 12 บาท นอกจากนี้ในพื้นที่ตำบลหัวนาคำ มีการเลี้ยงสัตว์อีกหลายชนิด เช่น สุกร, ไก่พื้นเมือง และเป็ดเทศ เกษตรกรเลี้ยงไว้เพื่อการบริโภคและจำหน่าย

### การประมง

ในพื้นที่ตำบลหัวนาคำ มีอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการประมงคือ อ่างเก็บน้ำบ้านท่าลาด มีพื้นที่ประมาณ 800 ไร่ ซึ่งเป็นแหล่งจับปลาและสัตว์น้ำที่สำคัญของชาวบ้านและตำบลข้างเคียง นอกจากนี้ยังมีสระน้ำในไร่นาสำหรับเลี้ยงปลา เป็นการเลี้ยงเพื่อจำหน่ายและเลี้ยงเพื่อการบริโภค ปลาที่นิยมเลี้ยงได้แก่ ปลานิล, ปลาไน, ตะเพียน, ยี่สกเทศ และนวลจันทร์ เป็นต้น

### หน่วยธุรกิจ

สำหรับหน่วยธุรกิจในพื้นที่ตำบลหัวนาคำ ข้อมูลจากการสำรวจในปัจจุบันพบว่ามีดังนี้ (1) โรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลาง 1 โรงงาน (2) โรงงานขนาดเล็ก 1 โรงงาน (3) โรงสีข้าวขนาดเล็ก 10 แห่ง (4) ร้านซ่อมรถยนต์ 9 ร้าน (5) ปั๊มน้ำมันขนาด 2 หัวจ่าย 1 ปั๊ม (6) ปั๊มน้ำมันขนาด 4 หัวจ่าย 1 ปั๊ม และ (7) ร้านค้า 54 ร้าน

### 8.7 กลุ่มอาชีพที่ขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลหัวนาคำ

สำหรับกลุ่มอาชีพที่ขอรับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนตำบลหัวนาคำ และได้รับการสนับสนุนงบประมาณมีจำนวนหลายกลุ่มที่สำคัญ อาทิเช่น

1) กลุ่มเลี้ยงปลา ม.2	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	50,000 บาท
2) กลุ่มเลี้ยงโคเนื้อ ม.3	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	100,000 บาท
3) กลุ่มเลี้ยงโคเนื้อ ม.4	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	50,000 บาท
4) กลุ่มเลี้ยงโคเนื้อ ม.4	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	50,000 บาท
5) กลุ่มเลี้ยงโคเนื้อ ม.5	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	50,000 บาท
6) กลุ่มเลี้ยงโคเนื้อ ม.6	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	50,000 บาท
7) กลุ่มธนาคารปุย ม.7	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	50,000 บาท
8) กลุ่มธนาคารปุย ม.8	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	50,000 บาท
9) กลุ่มธนาคารปุย ม.1	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	50,000 บาท
10) กองทุนเพื่อการเกษตร ม.7	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	50,000 บาท
11) กลุ่มเกษตรยั่งยืน ม.9	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	100,000 บาท
12) กลุ่มเลี้ยงโคเนื้อ ม.10	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	50,000 บาท
13) กลุ่มกองทุนปุย ม.1	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	96,750 บาท
14) กลุ่มกองทุนปุย ม.2	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	96,750 บาท
15) กลุ่มกองทุนปุย ม.4	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	96,750 บาท
16) กลุ่มกองทุนปุย ม.5	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	96,750 บาท
17) กลุ่มกองทุนปุย ม.6	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	96,750 บาท
18) กลุ่มกองทุนปุย ม.8	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	96,750 บาท
19) กลุ่มกองทุนปุย ม.9	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	96,750 บาท
20) กลุ่มกองทุนปุย ม.10	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	96,750 บาท
21) ร้านค้าชุมชน ม.1	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	10,000 บาท
22) ร้านค้าชุมชน ม.2	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	10,000 บาท
23) ร้านค้าชุมชน ม.3	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	10,000 บาท
24) กลุ่มเลี้ยงหมูป่า ม.4	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	10,000 บาท
25) กลุ่มเลี้ยงสุกร ม.5	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	10,000 บาท
26) กลุ่มเลี้ยงปลาตุ๊ก ม.6	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	10,000 บาท
27) ปลุกถั่วลิสง ม.7	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	10,000 บาท
28) ร้านค้าชุมชน ม.8	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	10,000 บาท
29) กลุ่มกองทุนปุย ม.9	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	10,000 บาท
30) กลุ่มเลี้ยงปลาตุ๊ก ม.10	จำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน	10,000 บาท

สำหรับการวิจัยนี้ ได้เลือกวิจัย 4 กลุ่มอาชีพ ได้แก่ กลุ่มเพาะเห็ด กลุ่มเลี้ยงโคเนื้อ กลุ่มเลี้ยงปลา และกลุ่มธนาคารปู๋ย เท่านั้น

## 9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาของพวงพะยอม เจริญทอง (2541 อ้างถึงใน ภาณุเดช ลิ้มอารีย์, 2543) ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพแบบพึ่งตนเองของเกษตรกร ผลการศึกษาพบว่า เกษตรกรมีปัญหาด้านการประกอบอาชีพที่สำคัญคือ ทุนในการประกอบอาชีพไม่เพียงพอ ขาดการรวมกลุ่มอาชีพ ผลผลิตต่ำ ขาดการสนับสนุนจากนักวิชาการภาครัฐและเอกชน ในการจัดกิจกรรมแทรกแซง คือ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การจัดตั้งกลุ่มอาชีพ การปฏิบัติกิจกรรมด้านกลุ่มอาชีพ การจัดระบบการนิเทศ และติดตามผล ทำให้เกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกอบอาชีพแบบพึ่งตนเองดีขึ้น มีแนวโน้มพึ่งตนเองในด้านต่างๆ มากขึ้นเป็นส่วนใหญ่

ประสิทธิ์ นิ่มจินดา และคณะ (2544) ได้ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้เพื่อเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยใช้เศรษฐกิจชุมชน : กรณีศึกษาศูนย์การเรียนรู้ชุมชนโพธิ์มีผลการศึกษาพบว่า กลุ่มอาชีพแต่ละกลุ่มสามารถที่บริหารจัดการกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพตามศักยภาพของกลุ่ม ความมุ่งมั่นของกลุ่มสมาชิกซึ่งมีความสนใจ ความต้องการที่แตกต่างกันไปตามสภาพของท้องถิ่น โดยแต่ละกลุ่มมีความสำเร็จของการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ดังนี้ 1) ด้านปัจจัยในการทำงาน แต่ละกลุ่มมีวัตถุประสงค์ของโครงการที่ชัดเจน มีแผนการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม และปฏิบัติได้ มีพื้นที่ดำเนินงานที่เป็นเป้าหมายอย่างครอบคลุม 2) ด้านกระบวนการดำเนินงาน แต่ละกลุ่มให้สมาชิกและคนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการคิด การวางแผน ปฏิบัติ ตรวจสอบ สะท้อนกลับเพื่อปรับปรุงพัฒนางาน เกิดกลุ่มที่ได้ดำเนินงานกิจกรรมเป็นไปตามแผนงานโครงการของแต่ละกลุ่มที่วางไว้ และมีการปรับแผนการดำเนินงานให้ยืดหยุ่นสอดคล้องกับปัจจัยที่มีอยู่ มีการประสานความร่วมมือจากภายนอกเพื่อส่งเสริมให้มีงบประมาณดำเนินงาน ตลอดทั้งการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มสมาชิก องค์กร โดยการฝึกอบรม ศึกษาดูงานเห็นช่องทางในการดำเนินงานต่างๆ เพื่อดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ 3) ด้านผลผลิตการดำเนินงาน มีการบริหารจัดการกลุ่ม และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเห็นได้ชัดเจนจากการระดมทุนเพื่อส่งผลกระทบต่อความเป็นเจ้าของในกิจกรรมสาธารณะของชุมชน ซึ่งมีการบริหารจัดการกลุ่มที่มีประสิทธิภาพ การผลิต และการวางแผนด้านการตลาดสามารถแสวงหาความร่วมมือจากภายในชุมชนและภายนอกชุมชนได้ เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ตามประเภทกิจกรรม มีการถ่ายทอดและเปลี่ยนบทเรียน ส่งผลให้เกิดความสามัคคี และความมั่นใจในการดำเนินงานของกลุ่ม ถึงแม้โครงการวิจัยจะเป็นระยะเริ่มต้นต่างๆ ในการแก้ปัญหา ปรับปรุงพัฒนางานกิจกรรมร่วมกัน สามารถใช้ความรู้ เสริมสร้างทักษะอาชีพ

ต่างๆ แก่กลุ่ม และชุมชนตามที่ตนเองสนใจ และต้องการเป็นการพัฒนากลุ่ม ชุมชนแบบองค์รวม และรอบด้าน

सानิตซ์ เวียงเพิ่ม (2544) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในการส่งเสริมกลุ่มอาชีพตำบลบึงชัย อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมิได้เอื้ออำนวยอย่างเต็มที่ต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ดังนี้ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการส่งเสริมกลุ่มอาชีพ 2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความเข้าใจในกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มอาชีพ 3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติและค่านิยมที่เป็นเชิงลบต่อกลุ่มอาชีพมีผลทำให้การดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มอาชีพไม่บรรลุผลตามที่วางไว้ 4) กระบวนการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความชัดเจน การจัดทำแผนงานหรือโครงการต่างๆ รวมทั้งงบประมาณยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยเฉพาะการจัดตั้งกลุ่มอาชีพของประชาชน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลให้การสนับสนุนน้อยมาก

สำหรับแนวทางพัฒนานั้น องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะปรับแนวคิดและวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและเสริมบทบาทการสนับสนุนในด้านงบประมาณเพื่อที่ทางกลุ่มอาชีพแต่ละกลุ่มจะได้มีงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินกิจกรรม และองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการติดตามประเมินผลร่วมกับกลุ่มอาชีพเพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกันและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาคือไป

สำหรับสุดาวดี ดิอินทร์ (2546) ซึ่งได้ศึกษากระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในการพัฒนากลุ่มอาชีพ บ้านสูงยางใต้ ตำบลคูเมือง อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกกลุ่มอาชีพบ้านสูงยางใต้สามารถบริหารจัดการกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก 1) สมาชิกกลุ่มอาชีพมีการพัฒนาศักยภาพของตนเองในด้านต่างๆ เช่น การบริหารจัดการ การผลิต การตลาด 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอน เช่น มีการพบปะพูดคุย การรวมตัวทำให้แต่ละคนได้แสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการศึกษา ปัญหาและสาเหตุของปัญหา มีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ มีส่วนร่วมในการติดตามผล และมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ที่ได้รับ

ในการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ของวิทยา จันทะวงศ์ศรี (2547) ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยหลักที่สำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมวิสาหกิจชุมชน ได้แก่ 1) ปัจจัยเกี่ยวกับกระบวนการดำเนิน

กิจกรรมวิสาหกิจชุมชน 2) ปัจจัยเกี่ยวกับความเป็นผู้นำ 3) ปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน 4) ปัจจัยเกี่ยวกับการมีปฏิสัมพันธ์กับภายนอก 5) ปัจจัยเกี่ยวกับตัวสมาชิก 6) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ 7) ปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร

สิ่งที่สำคัญที่สุดของแนวคิดการดำเนินกิจกรรมวิสาหกิจชุมชนนั้นก็คือ หลักแห่งการพึ่งตนเองของชาวบ้าน การได้รับความร่วมมือร่วมใจในการทำกิจกรรม ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันจากชาวบ้าน นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่า การดำเนินกิจกรรมวิสาหกิจชุมชนที่คึกคักมักเริ่มต้นจากกิจกรรมโดยมีส่วนร่วมจากชาวบ้านในชุมชน มีการกำหนดรูปแบบและแผนการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน การร่วมกันเป็นเจ้าของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน โดยการร่วมสะสมทุน การออมทรัพย์และการสร้างกระบวนการเรียนรู้จากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ร่วมกันของชาวบ้าน

สามารถ แทนวิสุทธิ (2548) ได้ศึกษาการเปรียบเทียบกระบวนการบริหารและผลการดำเนินงานของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการบริหารและผลการดำเนินงานของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่เข้มแข็ง และกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ไม่เข้มแข็งนั้น อยู่ในระดับมากทั้งสองกลุ่ม และเมื่อเปรียบเทียบกระบวนการบริหารและผลการดำเนินงานของทั้งสองกลุ่มนั้น พบว่า ทั้งสองกลุ่มมีกระบวนการบริหารงานและผลการดำเนินงานไม่แตกต่างกันทั้งโดยรวมและด้านรายได้ สำหรับปัญหาด้านต่างๆ คือ 1) ด้านการวางแผน มีปัญหา เรื่องกลุ่มวิสาหกิจชุมชนไม่มีความพร้อมในการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลหลักภายในและภายนอกเพื่อประกอบการวางแผน 2) ด้านการจัดองค์กร มีปัญหาเรื่อง การไม่เข้าใจโครงสร้างหน้าที่ของกลุ่มซึ่งจะมีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหาร 3) ด้านการอำนวยความสะดวก มีปัญหาเรื่อง ผู้นำไม่สามารถสั่งการหรืออำนวยความสะดวกต่อบุคคลอื่นให้ทำงานเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ 4) ด้านการควบคุม มีปัญหาเรื่อง ไม่ได้มีการศึกษาข้อมูลด้านการให้ผลตอบแทนแก่สมาชิกกลุ่ม เพื่อเป็นแนวทางในการควบคุมการดำเนินงานของกลุ่ม และทั้งสองกลุ่มมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ คือ

สำหรับแนวทางแก้ไข ด้านจัดองค์กร ควรสร้างความเข้าใจโครงสร้างหน้าที่ของกลุ่ม จะทำให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ได้ แนวทางแก้ไข ด้านการอำนวยความสะดวก ควรสร้างความกระตือรือร้นของผู้นำจะทำให้กลุ่มดำเนินการสำเร็จตามวัตถุประสงค์ แนวทางแก้ไข ด้านการควบคุม ควรสร้างการรวมตัวของประชาชนเป็นกลุ่มจะทำให้ระบบเศรษฐกิจครอบครัวและชุมชนเข้มแข็ง

จากการศึกษาของจุมพล หนิมพานิช และบุญศรี พรหมพันธ์ (2548) ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมธุรกิจชุมชน : ศึกษาเฉพาะภาคเหนือ ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของ อบต. ตามมาตรา 67 และ 68 ที่สามารถส่งเสริมธุรกิจชุมชนได้

อย่างมาก ได้แก่ 1) การส่งเสริมพัฒนาสตรีให้มีบทบาทในการผลิต การแปรรูปและการถนอมอาหารเพื่อจัดจำหน่าย 2) การส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม 3) การจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและเพื่อการเกษตร

สำหรับแนวทางการส่งเสริมธุรกิจชุมชนที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ 1) ด้านการผลิต ได้แก่ ควรมีการส่งเสริมปริมาณการผลิตที่จะช่วยลดต้นทุน ส่งเสริมวิธีการผลิตที่ไม่มี ความยุ่งยากสามารถใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาจากที่อื่นมาพัฒนาเพิ่มเติม 2) ด้านการตลาด ได้แก่ ควรมีการพัฒนาสมาชิกธุรกิจให้มีความสามารถในการแสวงหาตลาด มีความสามารถในการวิเคราะห์ตลาด ลูกค้า สถานที่จำหน่าย โดยมีการให้ความรู้หรือฝึกอบรมเชิงปฏิบัติ 3) ด้านการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานผลผลิต/ผลิตภัณฑ์ ได้แก่ ควรมีการแนะนำวิธีการรักษาคุณภาพผลผลิต ผลิตภัณฑ์ให้สะอาด ถูกหลักอนามัย ใหม่ สด สามารถเก็บรักษาให้อยู่ได้นานตามลักษณะของธุรกิจชุมชนแต่ละประเภทและให้ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานผลผลิตที่สอดคล้องกับรสนิยม ความต้องการของตลาดและผู้บริโภค 4) ด้านการแปรรูป ออกแบบการบรรจุหีบห่อผลผลิต ผลิตภัณฑ์ ได้แก่ ควรมีการสาธิตการออกแบบและบรรจุหีบห่อที่สามารถรักษาคุณภาพผลผลิตการพัฒนาการออกแบบและการบรรจุหีบห่อผลผลิตที่สวยงาม คงทน สะดวกต่อการขนส่งและจัดจำหน่าย ที่จะทำให้ตลาดหรือผู้บริโภคเกิดความพึงพอใจ 5) ด้านแรงงาน ได้แก่ ควรส่งเสริมพัฒนาฝึกอบรมแรงงานในธุรกิจชุมชนในท้องถิ่นให้มีความรู้ในการผลิตเพื่อเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ มีฝีมือ ควรกระตุ้นและจูงใจให้แรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่อาชีพดั้งเดิมของท้องถิ่นขององค์กรธุรกิจชุมชนของตน รวมทั้งการแนะนำให้แรงงานรู้วิธีการแสวงหาความรู้ทักษะด้วยตนเอง 6) ด้านต้นทุน ได้แก่ ควรส่งเสริมสนับสนุนให้สมาชิกธุรกิจชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจในธุรกิจชุมชนว่าเป็นไปเพื่อชุมชน และการดำเนินการโดยชุมชน การแนะนำให้ธุรกิจชุมชนที่มีปัญหาเรื่องการระดมทุน ให้มีความรู้ในเรื่องเหล่านี้ รวมทั้งการแนะนำให้องค์กรธุรกิจชุมชนมีกิจกรรมการผลิต การตลาด เป็นต้น และรู้จักวิธีการพึ่งพาตนเองด้านเงินทุน 7) ด้านการบริหารจัดการธุรกิจชุมชน ได้แก่ ควรแนะนำให้ความรู้ทักษะทางด้านบัญชี การจัดทำระบบบัญชี กับสมาชิกธุรกิจชุมชน รวมทั้งการแนะนำให้องค์กรธุรกิจชุมชนเรียนรู้ระบบการควบคุม ตรวจสอบรายได้ รายจ่าย ที่ถูกต้องแม่นยำมีมาตรฐาน 8) ด้านการมีส่วนร่วมของผู้นำและสมาชิก ได้แก่ ควรส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้นำองค์กรธุรกิจชุมชนเสียสละและกระตุ้นให้สมาชิก ร่วมมือร่วมใจในการทำงานให้กับกลุ่มองค์กรธุรกิจชุมชน ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันตัดสินใจ

ธีรพงษ์ ทรัพย์ศิริกุล (2548) ได้วิจัยเรื่อง บทบาทของเทศบาลนครขอนแก่นในการพัฒนาอาชีพสตรี : กรณีศึกษากลุ่มอาชีพสตรี ชุมชนบ้านคูม อำเภอมือเมือง จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของเทศบาลในการพัฒนาอาชีพสตรี ได้แก่ การให้คำปรึกษาหารือ แนะนำด้าน

การตลาด การฝึกอบรม การบรรจุภัณฑ์ การบริหารจัดการ การทำบัญชี การสนับสนุนงบประมาณ และบรรจุเรื่องพัฒนาสตรีไว้ในแผนพัฒนาของเทศบาล และอื่น ๆ เช่น การประสานงานกับองค์กร เครือข่ายในการฝึกอบรมและการตลาด สำหรับสภาพปัญหาในการบริหารจัดการกลุ่มสตรีนั้น คณะกรรมการบริหารและสมาชิกกลุ่มมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกลุ่มทุกขั้นตอน ปัญหาในการบริหารจัดการกลุ่ม ได้แก่ ปัญหาด้านการผลิต ไม่มีแหล่งวัตถุดิบ แนวทางการส่งเสริมกลุ่มสตรี ได้แก่ การให้ความรู้ด้านการแปรรูปอาหาร ปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์ ให้การอบรมด้านคุณภาพ การผลิต การบริหารจัดการกลุ่ม และการตลาด เป็นต้น

#### 10. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์กลุ่ม เจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล และสมาชิกกลุ่มอาชีพ สามารถสรุปประเด็นที่จะนำมาเป็น กรอบแนวคิดในการวิจัย เช่น บทบาทขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมอาชีพ เกษตรกร ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนา การสนับสนุนด้านงบประมาณ การสนับสนุนปัจจัยการผลิต การให้ความรู้ การติดตามประเมินผล การสร้างเครือข่าย ผลด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ มีรายได้และรายจ่าย เพิ่มขึ้นหรือไม่ มีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นอย่างไร ผลด้านสังคม ได้แก่ การมีส่วนร่วมของกลุ่ม ความสัมพันธ์ของสมาชิกกลุ่มเป็นอย่างไร ดังรายละเอียดต่อไปนี้

