

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขในการจัดการสุขภาพของประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์” ได้ใช้เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาประกอบการวิจัย ดังนี้

- ๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่
- ๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน
- ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับระบบสุขภาพภาคประชาชน
- ๒.๔ แนวคิดของสาธารณสุขมูลฐาน
- ๒.๕ หลักสังคหวัตถุ ๔
- ๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
- ๒.๗ ข้อมูลเบื้องต้นของเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์
- ๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - ๒.๘.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่
 - ๒.๘.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน
 - ๒.๘.๓ งานวิจัยเกี่ยวกับเทศบาล
- ๒.๙ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

เมื่อกล่าวถึงบทบาทต้องคำนึงถึงหน้าที่ เพราะว่าหน้าที่กับบทบาทจะมาด้วยกันเสมอ แต่แล้วในสภาพความเป็นจริงไม่ได้มาด้วยกันเสมอไป เพราะสาเหตุการขัดแย้งกันระหว่างบทบาทกับหน้าที่ อันเนื่องมาจากเจตคติที่ต่างกัน ค่านิยม หรือพื้นฐานทางสังคมที่ต่างกัน บางครั้งในคนเดียวก็มีทั้งบทบาทและหน้าที่ในขณะเดียวกันหรืออาจมีหลายบทบาทและหน้าที่ในขณะเดียวกันก็ได้ ทฤษฎีก็มีทั้งบทบาทมองบุคคลในฐานะเป็นสมาชิกของสังคมที่อาศัยบทบาทเป็นตัวเชื่อมในการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ความเข้าใจบทบาทและความสามารถในการแสดงบทบาทจะเป็นอุทาหรณ์กรณีชีวิตความสำเร็จหรือล้มเหลวของบุคคลของผู้ดำรงสถานภาพต่างๆ ในสังคมได้

๒.๑.๑ ความหมายของบทบาท

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบทบาท ได้มีนักวิชาการได้นำเสนอความหมายของ บทบาท ไว้หลากหลายความหมาย ในที่นี้ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างมาเฉพาะที่เห็นว่าน่าสนใจศึกษาดังนี้

การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การแสดงพฤติกรรมตามบทบาทหรือตำแหน่งหน้าที่^๑ พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลที่แสดงออกมาตามสถานภาพที่ดำรงอยู่ บทบาทที่แสดงออกนี้ถูกกำหนดโดยความคาดหวังของสังคมอย่างชัดเจน ภายใต้วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมนั้นๆ ว่าจะประพฤติปฏิบัติอย่างไรบ้าง ถ้าสถานภาพบุคคลเปลี่ยนแปลงไป บทบาทก็จะเปลี่ยนแปลงไปด้วยและการปฏิสัมพันธ์กันภายในสังคมทำให้บุคคลแต่ละคนต้องมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น^๒ พฤติกรรมหรือการปฏิบัติของบุคคลตามอำนาจหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งการกระทำหรือการปฏิบัตินั้นจะขึ้นอยู่กับสภาพความเป็นอยู่ของบุคคลและความคาดหวังของสังคม โดยบทบาทนั้นจะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน หากสภาพของบุคคลเปลี่ยนไป บทบาทที่มีอยู่ก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ยิ่งบุคคลนั้นมีความสัมพันธ์กับสังคมมากเท่าใด บทบาทก็จะเพิ่มขึ้นด้วย^๓ พฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่างๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร (Role Expectation) เป็นบทบาทที่คาดหวังโดยกลุ่มหรือสังคมเพื่อให้คู่สัมพันธ์มีการกระทำระหว่างกันทางสังคมได้ รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นได้^๔ การกระทำหรือพฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่มที่อยู่ในสถานภาพนั้นๆ ดังนั้นบทบาทจึงเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมตามตำแหน่งหรือสถานภาพซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของสังคมหรือตามลักษณะของการรับรู้บทบาทเป็นผลรวมของการแสดงออกตามสิทธิและหน้าที่^๕ หน้าที่ (Function) ซึ่งบุคคลได้แสดงออกมาตามสถานภาพ (Status) ของตน หรือการประพฤติปฏิบัติตามสถานภาพของบุคคลบางคนอาจจะมีหลายบทบาท เนื่องจากมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องหรือติดต่อกับบุคคลอื่นๆ เรียกว่า “ชุดของบทบาท” (Role Set) ที่สำคัญ บทบาทที่แสดงออกมาต้องมีการปรับตัวตามความเหมาะสมของสถานะสังคม บทบาทแบ่งออกเป็น ๒ บทบาท คือ ๑.บทบาทที่คาดหวัง (Role of Expectation) เป็นบทบาทหรือพฤติกรรมที่สังคมกำหนดเป็นแนวทางที่แน่นอน สำหรับบุคคลที่อยู่ในสถานภาพ

^๑ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์, ๒๕๔๖), หน้า ๖๐๒.

^๒กนกวรรณ เพียงเกตุ, “บทบาทของผู้สูงอายุในการดูแลเด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ : กรณีศึกษาอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๒.

^๓นัฐภูมิ พงษ์เกษ, “บทบาทของผู้บริหารในการส่งเสริมให้ครูจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต ๑”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, ๒๕๔๘), หน้า ๑๒.

^๔ประเสริฐ แยมกลิ่นฟุ้ง และคณะ, สังคมและวัฒนธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๗๓.

^๕ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร, จิตวิทยาสังคม : ทฤษฎีและปฏิบัติการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สุวีริยาสาส์น, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑๑.

หนึ่งๆ เช่น นักศึกษาควรศึกษาหาความรู้อย่างเต็มที่ ดำรงจรรยาบรรณ ๒.บทบาทที่แสดงจริง (Role of Performance) เป็นบทบาทที่บุคคลแสดงออกมาอย่างเป็นจริงในตำแหน่งหรือสถานภาพหนึ่งๆ บทบาทที่แสดงจริงอาจจะตรงกับบทบาทที่คาดหวังหรือไม่ก็ได้ เช่น นักศึกษาคนหนึ่งไม่ได้มีบทบาทตามที่สังคมคาดหวังไว้เลย กลับเที่ยวเตร่ เล่นการพนัน ไม่สนใจการเรียน แสดงว่าบทบาทที่คาดหวังไม่ตรงกับบทบาทแสดงจริง^๖

สรุปได้ว่า บทบาทเป็นแบบแผนของความต้องการ เป้าหมาย ความเชื่อ ความรู้และการกระทำที่สมาชิกขององค์กรคาดหวังว่าควรจะเป็นไปตามลักษณะชนิดของตำแหน่งที่เป็นอยู่ ทุกตำแหน่งจะถูกสมาชิกขององค์กรคาดหวังไว้ในระดับหนึ่งว่าพฤติกรรมของคนที่อยู่ในตำแหน่งนั้นควรทำอย่างไร มีพฤติกรรมอย่างไร ซึ่งจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามตำแหน่งและหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามความคาดหวังของสังคมและสามารถคาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นได้

ตารางที่ ๒.๑ ความหมายของบทบาท

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	ความหมายของบทบาท
ราชบัณฑิตยสถาน, (๒๕๔๖, หน้า ๖๐๒).	การทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้
กนกวรรณ เพ็ญเกตุ, (๒๕๔๑, หน้า ๒๒).	พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลที่แสดงออกมาตามสถานภาพที่ดำรงอยู่
นัฐภูมิ พงษ์เกษ, (๒๕๔๘, หน้า ๑๒).	พฤติกรรมหรือการปฏิบัติของบุคคลตามอำนาจหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ
ประเสริฐ แยมกลิ่นฟุ้ง และคณะ, (๒๕๔๔, หน้า ๗๓).	พฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่างๆ
ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร, (๒๕๔๕, หน้า ๑๑๑).	การกระทำหรือพฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่มที่อยู่ในสถานภาพนั้นๆ
เกสินี สุภธีระ และสมศักดิ์ ศรีสันติสุข, (๒๕๓๗, หน้า ๕๒-๕๔).	หน้าที่ (Function) ซึ่งบุคคลได้แสดงออกมาตามสถานภาพ (Status) ของตน

๒.๑.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

เมื่อกล่าวถึงบทบาทต้องคำนึงถึงหน้าที่เพราะว่าหน้าที่กับบทบาทจะมาด้วยกันเสมอ แต่แล้วในสภาพความเป็นจริงไม่ได้มาด้วยกันเสมอไป เพราะสาเหตุการขัดแย้งกันระหว่างบทบาทกับหน้าที่ อันเนื่องมาจากเจตคติที่ต่างกัน ค่านิยม หรือพื้นฐานทางสังคมที่ต่างกัน บางครั้งในคนเดียวก็มีทั้งบทบาทและหน้าที่ในขณะเดียวกันหรืออาจมีหลายบทบาทและหน้าที่ในขณะเดียวกันก็ได้ ทฤษฎีที่มีทั้งบทบาทมองบุคคลในฐานะเป็นสมาชิกของสังคมที่อาศัยบทบาทเป็นตัวเชื่อมโยง การมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ความเข้าใจบทบาทและความสามารถในการแสดงบทบาทจะเป็นอุทธารณ์กรณีชีวิตความสำเร็จหรือล้มเหลวของบุคคลของผู้ดำรงสถานภาพต่างๆ ในสังคมได้

^๖ สุเกสินี สุภธีระ และสมศักดิ์ ศรีสันติสุข, สังคมศาสตร์เบื้องต้น, (มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๗), หน้า ๕๒-๕๔.

นักทฤษฎีบทบาทจำแนกแนวคิดทฤษฎีบทบาท ออกเป็น ๒ แนวคิด ดังนี้ คือ

๑. แนวคิดเชิงโครงสร้าง มองว่าบทบาทกอร์ปขึ้นจากความเชื่อมโยงระหว่างชุดของความคาดหวัง สิทธิ และหน้าที่ เชิงบรรทัดฐาน กับตำแหน่งหรือสถานภาพต่างๆ ในโครงสร้างทางสังคม ดังนั้น พฤติกรรมตามบทบาทที่เกิดขึ้นในแง่หนึ่งก็คือ การสนองตอบโดยตรงจากความคาดหวังต่างๆ ทางบทบาท และในอีกแง่หนึ่งก็คือเป็นผลทางอ้อมของกระบวนการซึมซับของบรรทัดฐานของบทบาท ซึ่ง Parson ได้นำแนวคิด การกระทำทางสังคม วิเคราะห์การกระทำระหว่างกันขององค์ประกอบย่อยของระบบสังคม อธิบายการกระทำทางสังคมว่าประกอบไปด้วยการกระทำระหว่างกัน ระหว่างผู้กระทำ สถานการณ์ จุดมุ่งหมาย วิธีการ และแนวคิดของผู้กระทำ

ผู้กระทำ หมายถึง บุคคลที่มีประสบการณ์และรู้จักควบคุมสถานการณ์ มีวิธีการต่างๆ เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ และจะกระทำระหว่างกันภายใต้สถานการณ์ต่างๆ

สถานการณ์ หมายถึง เงื่อนไขต่างๆ ที่ผู้กระทำรู้จักและมีอิทธิพลต่อการเลือกจุดมุ่งหมาย และการดำเนินการต่างๆ ไปสู่จุดมุ่งหมายนั้นๆ

จุดมุ่งหมาย หมายถึง เป้าหมายที่ผู้กระทำมุ่งประสงค์

วิธีการ หมายถึง วิธีการต่างๆ ที่ผู้กระทำจะเลือกใช้เพื่อบรรลุเป้าหมาย ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากโครงสร้างทางสังคม

แนวคิดของผู้กระทำ หมายถึง ค่านิยม บรรทัดฐาน และความคิดอื่นๆ ที่ผู้กระทำได้รับอิทธิพล ซึ่งเป็นแนวทางที่ผู้กระทำดำเนินการต่างๆ ไปสู่จุดมุ่งหมายภายใต้สถานการณ์นั้น ซึ่งทั้งหมดนี้ Parson เรียกว่า Unit Act สังคมจะประกอบด้วย Unit Act แต่ละอัน แต่ถ้ากระทำจนเป็นแบบแผนสืบทอดกันเป็นแนวปฏิบัติของสมาชิกในสังคม จะเรียกว่า สถาบัน ซึ่งในเรื่องของบทบาท Parson กล่าวว่า การที่บุคคลมีบทบาทหรือแสดงบทบาทต่างๆ นั้น เนื่องมาจากบรรทัดฐานที่เกิดจากการปรับตัวของผู้กระทำต่อคนอื่น และบรรทัดฐานเหล่านี้ถูกจำกัดภายใต้แบบแผนวัฒนธรรม

นอกจากนี้ ยังมีค่านิยม และความเชื่อทางวัฒนธรรม ซึ่งแทรกซึมอยู่ภายในบุคลิกภาพของบุคคลที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ และเป็นระยะเวลาอันพอสมควร ที่เรียกว่า Unit Act ดังนั้น ตามแนวคิดของ Parson การกระทำของบุคคลในสังคมจะต้องมีลักษณะสมัครใจ ซึ่งผู้กระทำจะต้องมีความเชื่อ ค่านิยมที่เป็นแนวทางไปสู่เป้าหมายนั้น นอกจากนี้เงื่อนไขของสถานการณ์ต่าง ๆ ยังเป็นตัวชี้ให้เห็นพฤติกรรมบทบาทและสถานภาพของบุคคลต่าง ๆ ที่กระทำต่อกัน

๒. แนวคิดเชิงปฏิสัมพันธ์สัญลักษณ์ ซึ่งมีลักษณะตรงข้าม กับแนวคิดเชิงโครงสร้าง คือ พิจารณาว่าบทบาทเป็นผลมาจากการมีประสบการณ์ร่วมกับผู้อื่นหรือจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม บทบาทตามแนวนี้อาจมีลักษณะไม่ตายตัวหรือถูกกำหนดไว้ก่อนจากโครงสร้างทางสังคม แต่บทบาทจะถูกพิจารณาว่า เป็นเครื่องมือสำหรับการจัดรูปองค์กร หรือการก่อโครงสร้างของ

สถานการณ์ทางสังคม นอกจากนี้ ความหมายของบทบาทๆ หนึ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้ผ่านกระบวนการของการตีความภายใต้สถานการณ์แห่งการปฏิสัมพันธ์^๗

บทบาทของคนในสังคมไว้นี้ คือ

๑. บทบาทที่กำหนดไว้ หรือบทบาทตามอุดมคติ (The Socially prescribed or ideal Role) เป็นบทบาทตามอุดมคติที่กำหนดสิทธิ และหน้าที่ของตำแหน่งไว้

๒. บทบาทที่ควรกระทำ (Perceived Role) เป็นบทบาทแต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ของตำแหน่งนั้นๆ ซึ่งอาจไม่ตรง ตามบทบาทอุดมคติทุกประการ และอาจแตกต่างกันไปแต่ละบุคคลก็ได้

๓. บทบาทที่กระทำจริง (The performed Role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่กระทำในแต่ละสังคมในช่วงเวลาหนึ่งๆ^๘

ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติงานในบทบาท ๑๐ บทบาทด้วยกัน ซึ่งสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มบทบาทด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และกลุ่มบทบาทการตัดสินใจ

๑. บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (interpersonal roles) ได้แก่ บทบาทของความเป็นหัวหน้าในเชิงสัญลักษณ์ (figurehead role) เช่น ประธานในงานพิธีการต่างๆ บทบาทการแสดงออกในฐานะผู้นำ (leader) ได้แก่ การจูงใจ การอบรม การกระตุ้นจิตใจ และการรักษาระเบียบวินัยของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนบทบาทสุดท้าย คือ บทบาทการประสานงานในกลุ่ม (liaison role) ได้แก่ การกระทำกิจกรรมที่ต้องสัมพันธ์กับบุคคลหรือกลุ่มที่อยู่ภายใน และภายนอกองค์กร เช่น ผู้จัดการฝ่ายการตลาดขอข้อมูลด้านกำลังคนจากผู้จัดการฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล ถือเป็นการติดต่อประสานงานกันภายในองค์กรแต่หากผู้จัดการฝ่ายการตลาดติดต่อสื่อสารกับพนักงานของบริษัทอื่น ก็ถือเป็นการประสานงานกันนอกองค์กร เป็นต้น

๒. บทบาทด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (information roles) ผู้บริหารมีหน้าที่หรือบทบาทในการรับและเก็บรวบรวมข่าวสารจากใน และนอกองค์กรของตน กระทำได้โดยการอ่านวารสาร นิตยสาร หนังสือพิมพ์ แล้วนำมาพูดคุยกับผู้บริหารคนอื่นๆ เช่น องค์กรคู่แข่งชั้นมีการวางแผนอะไรในช่วงนี้ รัฐออกกฎหมายใหม่มีผลกระทบต่อบริษัทหรือไม่ เป็นต้น มินต์ซเบิร์ก (Mintzberg) เรียกบทบาทนี้ว่า บทบาทการตรวจสอบ (monitor role) ส่วนบทบาทแพร่กระจายข่าวสาร (disseminator role) ก็เป็นอีกบทบาทหนึ่งของผู้บริหารในการดำรงตนเปรียบเสมือนช่องทางที่ส่งต่อข่าวสารต่างๆ ไปยังสมาชิกในองค์กร และเมื่อถูกเชิญไปเป็นตัวแทนขององค์กรหรือสถาบันอื่นๆ ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะบทบาทโฆษก (spoken role) ขององค์กรด้วย

^๗ ภูษณิศ กัณทียะ, “อุปสงค์ต่อการออมทรัพย์เพื่อการผลิต : กรณีศึกษาบ้านเกาะไม้แหลม หมู่ที่ ๖ ตำบลมาบไฟ อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี”, *ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๕), หน้า ๗-๘.

^๘ กรรณิกา ขวัญอารีย์, “บทบาทผู้นำท้องถิ่นต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในชุมชนที่มีระดับการพัฒนาต่างกัน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสุรินทร์”, *วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต*, (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕), หน้า ๑๒.

๓. บทบาทการตัดสินใจ (decisional roles) มินต์ซเบิร์ก (Mintzberg) ได้กำหนดบทบาทของผู้บริหารในด้านนี้ไว้ ๔ ประการ คือ บทบาทในฐานะผู้ประกอบการ (entrepreneurs) คือ ผู้ดูแลโครงการใหม่ๆ ที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น บทบาทของผู้จัดการความวุ่นวายหรือปัญหาต่างๆ (disturbance handles) ที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นอยู่นอกเหนือความคาดหมาย (unforeseen problems) บทบาทของผู้จัดสรรทรัพยากร (resource allocators) ในการรับผิดชอบกระจายทรัพยากร คน สิ่งของ และเงินไปตามส่วนต่างๆ ขององค์กรและสุดท้าย คือบทบาทของผู้เจรจาต่อรอง (negotiators) เพื่อทำหน้าที่ถกเถียงและเจรจาต่อรองกับกลุ่มอื่นๆ ซึ่งอาจจะเป็นสหภาพแรงงาน ผู้ถือหุ้น ฯลฯ ในการเพิ่มผลประโยชน์ให้กับองค์กรที่ตนเองทำงานอยู่^๙

บทบาทตามตำแหน่งหนึ่งนั้น ได้ถูกคาดหวังจากสังคมรอบด้าน เช่น จากผู้ที่อยู่ในตำแหน่งอื่นๆ รอบตัวเรารวมทั้งตัวของเราเองด้วย ถ้าความคาดหวังของทุกฝ่ายไม่ตรงกัน ผู้ดำรงบทบาทไม่สามารถปรับให้มีความพอดี จะเกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหรือความล้มเหลวในงาน และการแสดงบทบาทของบุคคลในตำแหน่งที่ตนต้องแสดงหรือต้องปฏิบัติ ประสบการณ์ของผู้ที่จะต้องแสดงบทบาทและบุคลิกภาพของผู้ที่จะต้องแสดงบทบาทด้วย^{๑๐}

การที่บุคคลจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ถูกกำหนดไว้ได้ดีหรือไม่ นั้นย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบดังต่อไปนี้คือ^{๑๑}

๑. ลักษณะเฉพาะของสังคมหรือชุมชน
๒. วัฒนธรรม ประเพณีและความปรารถนาของสังคมที่เกี่ยวข้อง
๓. บุคลิกภาพและความจำเป็นของบทบาท

สรุปได้ว่า ถ้าบทบาททั้งหลายมีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง บทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ ก็จะเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ราบรื่นแต่ถ้าบทบาทดังกล่าวไม่สอดคล้องกัน เช่น บทบาทที่ปฏิบัติจริงไม่ตรงกับบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังไม่ตรงกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง สถานการณ์เช่นนี้จะทำให้เกิดความขัดแย้งของบทบาทได้

^๙ดูลา มหาพสุธานนท์, **หลักการจัดการหลักการ, ท่าเรือแหลมฉบัง LAEM CHABANG PORT**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตำรวจ, ๒๕๔๖), หน้า ๔๖.

^{๑๐}ระเปียบ คำเขียน, “การปฏิบัติบทบาทหัวหน้าหอผู้ป่วยตามการรับรู้ของหัวหน้าหอผู้ป่วยและพยาบาลประจำโรงพยาบาลพิจิตร”, **วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๖), หน้า ๑๒.

^{๑๑}Linton อ้างใน สุภา สกุลเงิน, “ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านหลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร”, **วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), หน้า ๑๔-๑๕.

ตารางที่ ๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
ภุชณิศ กัณทียะ, (๒๕๕๕, หน้า ๗-๘).	๑. เชิงโครงสร้าง ๒. เชิงปฏิสัมพันธ์สัญลักษณ์
กรรณิกา ขวัญอารีย์, (๒๕๓๕, หน้า ๑๒).	๑. บทบาทที่กำหนดไว้ ๒. บทบาทที่ควรกระทำ ๓. บทบาทที่กระทำจริง
ตุลา มหาวสุธานนท์, (๒๕๔๖, หน้า ๔๖).	๑. บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ๒. บทบาทด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ๓. บทบาทการตัดสินใจ
ระเบียบ คำเขียน, (๒๕๔๖, หน้า ๑๒).	บทบาทตามตำแหน่งหนึ่งนั้น ได้ถูกคาดหวังจากสังคมรอบด้าน
Linton อังใน สุภา สกุลเงิน (๒๕๔๕, หน้า ๑๔-๑๕).	การที่บุคคลจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ถูกกำหนดไว้ได้ดีหรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ

๒.๑.๓ ประเภทของบทบาท

บทบาทเป็นแบบแผนของความต้องการ เป้าหมาย ความเชื่อ เป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่าง ๆ พึงกระทำ นั่นคือเมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพใดอย่างใดแล้วบุคคลในสถานภาพนั้นจะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ ซึ่งการแสดงออกในแต่ละบทบาทนั้นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจของผู้ที่ได้รับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงประเภทของบทบาทที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบทบาท ได้มีนักวิชาการได้นำเสนอประเภทของบทบาทไว้หลากหลาย ในที่นี้ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างมาเฉพาะที่เห็นว่าน่าสนใจศึกษา ดังนี้

บทบาทมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

๑. ข้อบัญญัติของสังคม (Prescribed Role) หรือบทบาทอุดมคติ บทบาทอุดมคติจะกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้กับตำแหน่งทางสังคม เช่น จะบอกให้ทราบถึงความคาดหวังต่อผู้เป็นพ่อและแม่ว่าสังคมมีไว้อย่างไร เข้ามีพันธะต่อใครอย่างไร และจะเรียกร้องจากใครได้แค่ไหนเพียงไร

๒. บทบาทที่บุคคลเข้าใจ (Perceived Role) ซึ่งจะขึ้นอยู่กับความเชื่อที่บุคคลเข้าใจว่า จะต้องทำในตำแหน่งเฉพาะของเขา รวมทั้งการตีความสถานการณ์ของบุคคลเองซึ่งไม่จำเป็นจะต้องตรงกับบทบาทอุดมคติ ในทำนองเดียวกัน บุคคลซึ่งเราจะต้องติดต่อกับนั้นก็อาจแตกต่างกันในด้านแนวความคิด ดังนั้นในการพิจารณาบทบาทที่บุคคลกระทำต่อกันนั้นไม่พึงสรุปเอาว่าบรรทัดฐานต่างๆ ของสังคมนั้นจะได้รับการยอมรับหรือเข้าใจจากบุคคลต่าง ๆ ไปในแนวเดียวกัน

๓. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actual Role) เป็นบทบาทที่บุคคลลงมือกระทำจริง ๆ ซึ่งสิ่งที่บุคคลปฏิบัติจริงนั้นอาจเกินเลยไปกว่าความเชื่อทางสังคม ความคาดหวังของคนอื่นหรือความเข้าใจของบุคคลเอง แต่ขึ้นกับเงื่อนไขของบุคลิกภาพเฉพาะตัว และประสบการณ์ของเขาเองด้วย^{๑๒}

บทบาทไว้ ๓ ลักษณะ คือ

๑. บทบาทในอุดมคติ (Ideal Role) เป็นบทบาทที่กำหนดไว้เป็นกฎหมาย หรือตามความคาดหวังของบุคคลทั่วไปในสังคม เป็นแบบฉบับที่สมบูรณ์ซึ่งผู้มีสถานภาพหนึ่งๆ ควรกระทำแต่อาจไม่มีใครทำตามนั้นก็ได้

๒. บทบาทที่บุคคลเข้าใจ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้นๆ ที่คาดคิดด้วยตัวเองว่าควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้เกี่ยวข้องกับค่านิยม ทศนคติ บุคลิกภาพและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล

๓. บทบาทที่แสดงออกจริง (Actual or Enacted Role) เป็นการกระทำที่บุคคลปฏิบัติจริง ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์เฉพาะหน้าในขณะนั้นด้วย สถานการณ์ดังกล่าวอาจเป็นสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและทางสังคม เช่น การกีดกันของกลุ่มต่างๆ และบทบาทที่กระทำจริงอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทในอุดมคติหรือบทบาทที่บุคคลรับรู้ก็ได้^{๑๓}

บทบาทที่สัมพันธ์กับสังคมและลักษณะของบุคคลออกเป็น ๔ ลักษณะ คือ

๑. บทบาทที่สังคมคาดหวัง (Role-Expectations) เป็นบทบาทที่สังคมกำหนดให้แก่บุคคลในสังคมที่ดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพต่างๆ ซึ่งเป็นบทบาทที่คนส่วนใหญ่ในสังคมคาดหวังให้สมาชิกของสังคมได้แสดงออก

๒. บทบาทที่อยู่ในความคิด (Role-Conception) เป็นบทบาทที่บุคคลแต่ละคนคาดหวังว่าตนเองควรมีบทบาทอย่างไร จึงได้กำหนดบทบาทในรูปแบบของตนเอง ซึ่งบทบาทที่ตนเองกำหนดขึ้นนั้น อาจจะมีลักษณะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทที่สังคมคาดหวังก็ได้

๓. บทบาทที่ยอมรับ (Role-Acceptance) เป็นบทบาทที่บุคคลเลือกจะยอมรับหรือปฏิเสธลักษณะบทบาทที่ตนเองชอบหรือไม่ชอบบทบาทที่สังคมคาดหวัง หรือบทบาทที่อยู่ในความคิด

๔. บทบาทที่แสดงออก (Role-Performance) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้แสดงออกซึ่งมีลักษณะหลากหลาย เนื่องจากความแตกต่างในแต่ละบุคคล เช่น ความคิด การยอมรับ อุปนิสัย บุคลิกภาพ^{๑๔}

บทบาทออกเป็นประเภทดังนี้

๑. บทบาทตามอุดมคติ (Ideal Role) เป็นบทบาทในอุดมคติที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมีตัวบทกฎหมาย ระเบียบ กำหนดให้กระทำกิจกรรมในตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ

^{๑๒}จักรรัช ธีระกุล, **สังคมวิทยาเบื้องต้น**, (นครศรีธรรมราช : สถาบันราชภัฏนครศรีธรรมราช, ๒๕๔๒), หน้า ๔๕-๔๖.

^{๑๓}จำนงค์ อติวัฒนสิทธิ์ และคณะ, **สังคมวิทยา**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๕), หน้า ๓๗-๓๘.

^{๑๔}Allport, Gordon W., **Pattern and growth in personality**, (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1964), p.184.

๒. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Performed Role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงซึ่งจะขึ้นกับ การสงเคราะห์จาก ความเชื่อ ความหวัง การรับรู้ และประสบการณ์ของผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง ทั้งยังต้องพิจารณาถึงความกดดัน ขีดจำกัด และโอกาสในแต่ละสังคม ในระยะเวลา

๓. บทบาทที่ควรปฏิบัติ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งเชื่อหรือหวังว่าควรกระทำตามตำแหน่งที่ได้รับ แต่ยังไม่ได้กระทำ ซึ่งอาจจะไม่เหมือนกับบทบาทในอุดมคติ(ไม่มีอยู่ในระบบ, กฎหมาย) และบทบาทที่กระทำจริง นอกจากนี้บทบาทที่ควรกระทำยังขึ้นกับความแตกต่างขององค์กร ความนึกคิด ประสบการณ์ และการรับรู้ของผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละคนด้วย^{๑๕}

บทบาทที่บุคคลแสดงออก สามารถแบ่งออกเป็น ๕ ประเภท ดังนี้

๑. บทบาทที่กำหนดโดยสังคม (Role Prescriptions) เป็นบทบาทที่สังคมกำหนดว่าบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งนั้นจะต้องทำอย่างไร เช่น สังคมกำหนดไว้ว่าครูจะต้องทำหน้าที่สอน แพทย์จะต้องมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้รักษาคนไข้

๒. บทบาทที่กำหนดให้คนเป็นตัวอย่างของสังคม (Role Stereotypes) เช่น การแต่งกาย การพูดจา ความประพฤติของบุคคลในสังคมย่อมบ่งถึงวัฒนธรรมและสังคมของคนนั้น

๓. บทบาทที่สังคมคาดหวัง (Role Expectations) เป็นบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังไว้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะปฏิบัติอย่างไร เช่น ผู้ที่เป็นครูจะต้องมีความรู้ดี มีความประพฤติและมีคุณธรรมของการเป็นครูที่ดี

๔. บทบาทที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์และหน้าที่ที่กำหนดไว้ (Role Enactment) เช่น ครูควรจะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้าราชการพลเรือน

๕. บทบาทที่ต้องปฏิบัติตามความคาดหวังของผู้ร่วมงาน (Counter Role Expectations) เช่น คนสองคนทำงานร่วมกันต่างมุ่งหวังว่าแต่ละคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่โดยความเป็นจริงแล้ว ทั้งสองฝ่ายจะต้องดูความมุ่งหวังของฝ่ายตรงข้ามด้วยว่าจะต้องการจะให้ทำอย่างไร^{๑๖}

บทบาท (Role) ของฐานะตำแหน่งนั้น Linton กล่าวว่าไว้ว่าสังคมตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติตอบโต้ของคนในสังคมนั้น (Reciprocal Behavior) ถ้าหากคนไม่มีการกระทำตอบโต้ แนวคิดในเรื่องฐานะตำแหน่ง และบทบาทจะไม่เกิดขึ้น Linton เห็นว่าฐานะตำแหน่งเป็นนามธรรม หมายถึง ตำแหน่งต่างๆ ที่มีอยู่ในรูปแบบหนึ่ง (A Particular Pattern) ซึ่งจะเป็นเครื่องที่กำหนดบทบาทของ ตำแหน่งนั้นๆ ได้ว่าจะมีการกหนดหน้าที่อย่างไร เพราะฉะนั้น ตำแหน่งจึงเป็นสิ่งที่คู่กับบทบาท นอกจากนั้น Linton^{๑๗} ยังได้จำแนกชนิดของฐานะตำแหน่งออกเป็น ๒ ชนิด

^{๑๕}Broom L. and P. Selznick, **Sociology**. 5th ed. (New York : Harper & Row, 1973), p. 34.

^{๑๖}Hunt Raymond G, **Role and Conflict Selected Reading and Project in Social Psychology**. (New York : Random House, 1995), p. 6.

^{๑๗}Linton อ้างใน สุภา สกุลเงิน, “ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหลังการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ในทัศนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษาเฉพาะ กรณีอำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร”, **วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), หน้า ๑๐.

๑. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยกำเนิด (Ascribed Status)

๒. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยการกระทำ (Achieved Status)

สรุปได้ว่า เมื่อผู้อยู่ในตำแหน่งปฏิบัติบทบาทโดยแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ผู้ที่ได้พบเห็นอาจรับรู้พฤติกรรมหรือบทบาทนั้น ในทางที่แตกต่างกันและอาจแตกต่างไปจากบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่งด้วย ดังนั้น บทบาทจึงเป็นพฤติกรรมที่บุคคลในสังคมจะแสดงออกตามสถานภาพหรือตำแหน่ง สิทธิและหน้าที่ของตน ตามความคาดหวังของสังคมหรือตามความเป็นจริง ซึ่งการแสดงบทบาทของแต่ละบุคคลอาจจะสอดคล้องหรือขัดแย้งกับความคาดหวังของสังคมก็ได้ ทั้งนี้บทบาททางสังคมจะถูกกำหนดและวางระเบียบไว้ เพื่อ การปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องมีสิทธิและหน้าที่ทำอะไรบ้างในองค์กรนั้นๆ และสังคมได้วางระเบียบไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลในองค์กรดังกล่าว จะต้องเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของตนและผู้อื่นที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดี ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ ๒.๓ ประเภทของบทบาท

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	ประเภทของบทบาท
จักรรัช ธีระกุล, (๒๕๔๒, หน้า ๔๕-๔๖).	๑. บทบาทในอุดมคติ ๒. บทบาทที่บุคคลเข้าใจ ๓. บทบาทที่แสดงออกจริง
Allport, Gordon W., (1964, p.184).	๑. บทบาทที่สังคมคาดหวัง ๒. บทบาทที่อยู่ในความคิด ๓. บทบาทที่ยอมรับ ๔. บทบาทที่แสดงออก
Broom L. and P. Selznick, (1973, p. 34).	๑. บทบาทตามอุดม ๒. บทบาทที่ปฏิบัติจริง ๓. บทบาทที่ควรปฏิบัติ
Hunt Raymond G, (1995, p. 6).	๑. บทบาทที่กำหนดโดยสังคม ๒. บทบาทที่กำหนดให้คนเป็นตัวอย่างของสังคม ๓. บทบาทที่สังคม ๔. บทบาทที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์และหน้าที่ที่กำหนดไว้ ๕. บทบาทที่ต้องปฏิบัติตามความคาดหวัง
Linton อังโน สุภา สุกุลเงิน, (๒๕๔๕, หน้า ๑๐).	๑. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยกำเนิด ๒. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยการกระทำ

๒.๑.๔ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาท

การแสดงออกในแต่ละบทบาทนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาท เพื่อให้การปฏิบัติงานระหว่างผู้ที่อยู่ในบทบาทกับบทบาทที่มีความสอดคล้องกัน สัมพันธ์กัน ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ได้รับมอบหมายสามารถประสบความสำเร็จได้ จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบทบาท ได้มีนักวิชาการได้นำเสนอปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทไว้หลากหลาย ในที่นี้ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างมาเฉพาะที่เห็นว่าน่าสนใจศึกษาดังนี้

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทไว้ดังนี้

๑. การขัดเกลาทางสังคม จะช่วยให้บุคคลในสังคมได้ทราบบทบาทของตนได้ดีขึ้น ทุกคนจะเรียนรู้ถึงบทบาทและสถานภาพของตนจากประสบการณ์ จากการอยู่ร่วมกับคนอื่น และจากการที่คนอื่นได้อบรมสั่งสอนไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม

๒. บทบาทที่บุคคลแสดงนั้น ไม่แน่นอนไปว่าจะเหมือนกับบทบาทที่ควรจะแสดงตามบรรทัดฐานของกลุ่มสังคม เพราะบทบาทที่บุคคลแสดงจริงนั้น เป็นผลจากบุคลิกภาพของผู้แสดงบวกกับบุคลิกภาพของบุคคลอื่น ๆ ที่มากระทำต่อกันทางสังคม รวมทั้งสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น เวลา สถานที่ โอกาส ฯลฯ

๓. การให้ความสำคัญแก่สถานภาพมากเกินไป อาจมีผลให้เกิดการสร้างบทบาทใหม่ที่ไม่เป็นไปตามบรรทัดฐานขององค์การหรือกลุ่มสังคม อันอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในองค์การได้ เช่น การให้ความสำคัญแก่เจ้าหน้าที่ธุรการมากเกินไป ทำให้เจ้าหน้าที่ธุรการเป็นเสมือนนายของอาจารย์ หรือให้ความสำคัญกับหัวหน้าแผนกมากเกินไป เวลาอาจารย์ไปติดต่ออาจารย์กว่ากล่าวแสดงอาการข่มขู่หน้าบึ้งตึงไม่ต้อนรับได้ ฯลฯ

๔. คนเราจะแสดงบทบาทอย่างใดอย่างหนึ่ง จะคำนึงถึงการได้รับความนิยมน้อยจากบุคคลอื่น ๆ ในสังคม เช่น คนที่ทำตัวเรียบร้อย เพราะเขาคาดว่าจะได้รับความนิยมน้อยขึ้นชมจากคนอื่น ๆ คนที่ขยันทำงาน ก็เพราะคาดหวังว่าจะได้รับการพิจารณาความดีความชอบหรือได้รับการยกย่องจากเพื่อนร่วมงาน ฯลฯ

๕. การกำหนดขอบเขตของบทบาท จะช่วยสร้างระเบียบของสังคม สร้างความสัมพันธ์ที่ดีในองค์การ และถ้าจะได้มีการชี้แจงให้ได้ทราบกันอย่างทั่วถึงและตรงกันก็จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากขึ้น ขจัดปัญหาการแสดงบทบาทที่ผิดไปได้มากขึ้น ในองค์การหนึ่งถ้าหัวหน้าคนงานนำเอาบทบาทของผู้จัดการมาแสดง อาจทำให้องค์การนั้นเกิดความเครียดขึ้นได้

๖. เมื่อบทบาทของคนเปลี่ยนไป บุคลิกภาพของเขาจะเปลี่ยนไปด้วยไม่มากก็น้อย ตัวอย่างเช่น สามเณรที่มีลูก เขาจะมีบทบาทใหม่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้เขามีบุคลิกภาพเปลี่ยนไป เช่น เป็นคนที่มีความรักและเข้าใจเด็ก ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของลูก หรือการเปลี่ยนบทบาทในอาชีพ จากลูกน้องไปเป็นหัวหน้างาน บทบาทของเขาจะเปลี่ยนไปมาก ฯลฯ

๗. บทบาทที่ประทับใจ จะทำให้คู่บทปฏิบัติตามที่เรากำลังต้องการ การสร้างความประทับใจ อาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การใช้คำพูดที่ไพเราะ ท่าทางที่น่ารัก การแต่งกายที่สง่างาม การมีเหรียญตราประทับ การมีตำแหน่งชั้นยศ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะช่วยสร้างความประทับใจได้เช่นกัน การสร้างความประทับใจอาจอยู่ในรูปของทีมงาน เช่น ในร้านค้า พนักงานเสิร์ฟอาหาร แต่งตัวสะอาด หน้าตาดี

บริการดี หรือสถานศึกษาที่มีคณะผู้บริหารและครู-อาจารย์เอาใจใส่ในระเบียบวินัย และการสอนที่ดี เข้มงวดกวดขันในการเรียนการสอน ความประพฤติของอาจารย์เหมาะสม ไม่เคยปรากฏว่ากระทำผิด หรือเรื่องอื้อฉาวใดๆ นักเรียนก็เรียนเก่ง สอบเข้าเรียนต่อได้มาก ย่อมสร้างความประทับใจให้แก่ บุคคลทั่วไปได้ ฯลฯ

๘. การแสดงบทบาทบางบท จะต้องอาศัยบุคคลที่มีบุคลิกลักษณะเฉพาะ จึงจะแสดง บทนั้นๆ ได้ดี เช่น คนบางคนอาจแสดงภาพยนตร์ได้ไม่ดี แต่บางคนแสดงได้ดี เพราะมีศิลปะการแสดง มีบุคลิกลักษณะเหมาะสม ฯลฯ

๙. บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหรือมีสถานภาพเดียวกัน จะแสดงบทบาทต่อคู่บทไม่ เหมือนกัน ทั้งนี้เนื่องจากบุคลิกลักษณะที่ต่างกัน ความเข้าใจในลักษณะของบทบาท ความพึงพอใจ และการยอมรับในบทบาทนั้นแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ตำแหน่งอธิการในวิทยาลัยผู้ที่มาดำรงตำแหน่ง จะแสดงบทบาทไม่เหมือนกัน คนหนึ่งอาจเอาจริงกับงานวิชาการ แต่อีกคนหนึ่งอาจสนใจแต่งาน พัฒนาอาคารสถานที่ คนหนึ่งอาจประหยัด แต่อีกคนหนึ่งอาจฟุ่มเฟือย ฯลฯ

๑๐. บทบาทของบุคคลในสังคมย่อมจะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่าง กันในเรื่องความเชื่อ ค่านิยม บุคลิกลักษณะ ระดับของความทันสมัย และความคาดหวังของบุคลากร ในสังคม หรือองค์การนั้น

๑๑. ความสำนึกในหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคม จะช่วยให้มีการปรับบทบาทของบุคลากร ในองค์การหรือในสังคมนั้น เช่น ครูที่มีความคิดว่า แม้เขาจะลำบาก แต่เขาก็จะสอนให้ดีที่สุด ทำตัว เป็นแบบอย่างที่ดี รักษาจรรยาครู ก็จะส่งผลให้เขาปรับบทบาทให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการสอน^{๑๘}

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาท มีส่วนทำให้การแสดงออกของแต่ละบทบาท ประสบความสำเร็จมากน้อยต่างกัน ซึ่งปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ ความเชื่อ ค่านิยม บุคลิกลักษณะ ระดับ ของความทันสมัย ความรู้ความสามารถ และความคาดหวังของคนในสังคม ซึ่งปัจจัยดังกล่าวย่อมทำ ให้บทบาทแต่ละบทบาทประสบความสำเร็จในการแสดงออกมากน้อยต่างกัน

^{๑๘} ธีรรงค์ เสียงประชา, **มนุษย์กับสังคม**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๑๕๓-๑๕๕.

ตารางที่ ๒.๔ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาท

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาท
ณรงค์ เสียงประชา, (๒๕๔๑, หน้า ๑๕๓-๑๕๕).	๑. การขัดเกลาทางสังคม ๒. บทบาทที่บุคคลแสดง ๓. การให้ความสำคัญแก่สถานภาพมากเกินไป ๔. คนเราจะแสดงบทบาทอย่างไรอย่างหนึ่ง ๕. การกำหนดขอบเขตของบทบาท จะช่วยสร้างระเบียบของสังคม ๖. เมื่อบทบาทของคนเปลี่ยนไป บุคลิกภาพของเขาจะเปลี่ยนไปด้วยไม่มากนัก ๗. บทบาทที่ประทับใจ จะทำให้คู่บทปฏิบัติตามที่เรต้องการ ๘. การแสดงบทบาทบางบท จะต้องอาศัยบุคคลที่มีบุคลิกลักษณะเฉพาะ ๙. บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหรือมีสถานภาพเดียวกัน ๑๐. บทบาทของบุคคลในสังคมย่อมจะแตกต่างกันออกไป

๒.๑.๕ ปัญหาเกี่ยวกับบทบาท

บทบาทเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลที่แสดงออกมาตามสถานภาพที่ดำรงอยู่ บทบาทที่แสดงออกนี้ถูกกำหนดโดยความคาดหวังของสังคมอย่างชัดเจน ภายใต้วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมนั้นๆ ที่จะประพฤติปฏิบัติอย่างไรบ้าง ซึ่งการแสดงออกในแต่ละบทบาทนั้นจะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับปัญหาในแต่ละบทบาทนั้นว่ามีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างไร ซึ่งในแต่ละบทบาทย่อมมีปัญหาหรือความขัดแย้งในตัวของมันเองจนทำให้การแสดงออกในบทบาทแต่ละประเภทไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับบทบาท ได้มีนักวิชาการได้นำเสนอปัญหาที่เกี่ยวกับบทบาทไว้หลากหลาย ในที่นี้ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างมาเฉพาะที่เห็นว่าน่าสนใจศึกษา ดังนี้

ปัญหาที่เกี่ยวกับบทบาท จำแนกได้ ๓ ประเภทดังนี้

๑. ความขัดแย้งในบทบาท บุคคลบางคนมีบทบาทที่ต้องรับผิดชอบหลายบทบาทและการปฏิบัติตามบทบาทเหล่านั้นมีผลทำให้ต้องบกพร่อง หรือละเมิดต่อบทบาทอื่น ความขัดแย้งในบทบาทเกิดขึ้นจากกรณีที่บุคคลพบว่า ตนเองเผชิญกับการเรียกร้องหรือความต้องการต่าง ๆ ที่ไปด้วยกันไม่ได้ ผลก็คือทำให้พวกเขาไม่สามารถตอบสนองการเรียกร้อง หรือความต้องการต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างสมบูรณ์ หรือถ้ากล่าวในเชิงรายละเอียดของที่มาของความขัดแย้งในบทบาทดังกล่าวได้ดังนี้

๑.๑ ความขัดแย้งในบทบาท เกิดขึ้นเมื่อบุคคลเผชิญกับการคาดหวังในบทบาทต่างๆ ที่พวกเขาพบว่าไม่สามารถไปด้วยกันได้กับลักษณะบุคลิกภาพของตัวเอง

๑.๒ ความขัดแย้งในบทบาท เกิดขึ้นเมื่อบุคคลเผชิญกับการคาดหวังต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน ซึ่งการคาดหวังต่างๆ เกิดขึ้นจากสมมติฐานเกี่ยวกับบทบาทที่เกิดขึ้นพร้อมกันหรือในเวลาเดียวกัน ตั้งแต่ ๒ บทบาทหรือมากกว่า ๒ บทบาทขึ้นไป

๑.๓ ความขัดแย้งในบทบาท เกิดขึ้นเมื่อบุคคลเผชิญกับการคาดหวังต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน ซึ่งการคาดหวังต่างๆ ที่ขัดแย้งกันนี้เกิดจากความสัมพันธ์ที่บุคคลมีกับบุคคลอื่นซึ่งมีชุดของบทบาทอย่างเดียวกัน

๑.๔ ความขัดแย้งในบทบาท เกิดขึ้นเมื่อบุคคลเผชิญกับการคาดหวังต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน ซึ่งการคาดหวังที่ขัดแย้งกันเกิดขึ้นจากการขาดความเห็นพ้องต้องกันระหว่างบทบาท

๒. การรับรู้บทบาทและความคาดหวังในบทบาทที่ไม่ตรงกัน ปัญหานี้มักจะเกิดขึ้นเมื่อคนในสังคมเดียวกันมีการรับรู้และคาดหวังในแต่ละบทบาทไม่ตรงกัน ในครอบครัว สามี ภรรยา อาจมีการรับรู้และคาดหวังในบทบาทของกันและกันไม่ตรงกัน เป็นต้น

๓. ความไม่สอดคล้องกัน ระหว่างบทบาทและภาพพจน์ที่บุคคลมีเกี่ยวกับตนเองคนเราทุกคนย่อมมีความรู้สึกนึกคิดหรือภาพพจน์เกี่ยวกับเอกลักษณ์ของตนเอง ภาพพจน์เหล่านี้อาจสอดคล้องหรือขัดแย้งกับบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง ถ้าหากภาพพจน์ที่เรามีสอดคล้องกับบทบาทที่ผู้อื่นคาดหวังก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่ถ้าไม่สอดคล้องปัญหาย่อมเกิดขึ้นได้^{๓๙}

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาในบทบาท สรุปได้ว่า บทบาทแต่ละบทบาทย่อมมีปัญหายอยู่ในตัวเอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีผลต่อการแสดงออกของบทบาท ทำให้การแสดงบทบาทไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ ความขัดแย้งในบทบาท การรับรู้บทบาทและความคาดหวังไม่ตรงกัน

ตารางที่ ๒.๕ ปัญหาเกี่ยวกับบทบาท

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	ปัญหาเกี่ยวกับบทบาท
อุบล เสถียรปภิรณกรณ, (๒๕๓๙, หน้า ๘๐-๘๑).	๑. ความขัดแย้งในบทบาท ๒. การรับรู้บทบาทและความคาดหวังในบทบาทที่ไม่ตรงกัน ๓. ความไม่สอดคล้องกัน

^{๓๙}อุบล เสถียรปภิรณกรณ, สังคมวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏนครปฐม, ๒๕๓๙), หน้า ๘๐-๘๑.

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

๒.๒.๑ ความหมายของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)

อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) คือ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากชาวบ้านในแต่ละกลุ่มบ้านและได้รับการอบรมตามหลักสูตรที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมสุขภาพอนามัย (changeagents) การสื่อสารข่าวสารสุขภาพ การแนะนำเผยแพร่ความรู้ การวางแผนและประสานกิจกรรมพัฒนาสาธารณสุข ตลอดจนให้บริการสาธารณสุขด้านต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมสุขภาพ การเฝ้าระวังและป้องกันโรค การช่วยเหลือและรักษาพยาบาลขั้นต้น โดยใช้ยาและเวชภัณฑ์ตามขอบเขตที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การส่งต่อผู้ป่วยไปรับบริการฟื้นฟูสภาพ และจัดกิจกรรมพัฒนาสาธารณสุขมูลฐานในหมู่บ้าน / ชุมชน^{๒๐}

ตารางที่ ๒.๖ ความหมายของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	ความหมายของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)
กระทรวงสาธารณสุข, (๒๕๓๕, หน้า ๕).	บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากชาวบ้านในแต่ละกลุ่มบ้านและได้รับการอบรมตามหลักสูตรที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

๒.๒.๒ ความเป็นมาของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)

ในอดีตประชาชนได้มีการดูแลตนเองด้านการรักษาพยาบาล การป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพมานานแล้ว จะเห็นได้จากในสมัยก่อนจะมี “หมอโบราณ” หรือ “หมอกกลางบ้าน” คอยให้การดูแลเมื่อมีผู้เจ็บป่วยด้วยการใช้ยาสมุนไพรรักษา รวมทั้งการมี “หมอตำแย” คอยให้การช่วยเหลือทำคลอดแก่หญิงที่ตั้งครรภ์จนกระทั่งได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ผสมผสานกับการแพทย์แผนปัจจุบันโดยในขั้นแรกได้นำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพในหมู่บ้าน โดยจัดตั้งเป็น “คณะกรรมการพัฒนาสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน” มีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานต่อมามีการชักชวนให้ประชาชนเข้าเป็น “อาสาสมัครมาลาเรีย” เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการพ่นยาเคมีกำจัดยุงกันปล่องป้องกันโรคมมาลาเรีย นอกจากนี้ยังได้มีการทดลองหารูปแบบต่าง ๆ ในหลายพื้นที่ แต่ที่ชัดเจนและมีความสำคัญก็คือ “โครงการสารภี” ซึ่งดำเนินการที่จังหวัดเชียงใหม่ที่ได้นำเอาประชาชนเข้ามามีกรอบความรู้ทางด้านสุขภาพอนามัย และเป็นแม่แบบนำไปทดลองในจังหวัดต่าง ๆ จนกระทั่งกลายเป็นรูปแบบที่เรียกว่า “ผสส./อสม.”^{๒๑}

^{๒๐} กระทรวงสาธารณสุข, แนวทางการพัฒนาสาธารณสุขเพื่อบรรลุสุขภาพดีถ้วนหน้า, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน, ๒๕๓๕), หน้า ๕.

^{๒๑} กระทรวงสาธารณสุข, แนวทางการพัฒนาสาธารณสุขเพื่อบรรลุสุขภาพดีถ้วนหน้า, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน, ๒๕๓๕), หน้า ๑๑.

กระทรวงสาธารณสุขได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนมาเป็นเวลานาน ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน อันจะทำให้ประชาชนทุกคน ทุกครอบครัวและทุกชุมชนมีสุขภาพดี โดยใช้กลยุทธ์ของการสาธารณสุขมูลฐานมาตั้งแต่แผนพัฒนาสาธารณสุขฉบับที่ ๔ ซึ่งการดำเนินงานตามกลยุทธ์ดังกล่าว จะให้ความสำคัญกับการพัฒนา “คน” เป็นหลัก โดยถือว่า “คน” เป็นทั้งเป้าหมายและอุปกรณ์ ในการพัฒนาที่สำคัญที่สุด และในการพัฒนากำลังคนของกระทรวงสาธารณสุขนั้น นอกจากจะให้ความสำคัญกับบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขแล้ว ยังเห็นถึงความสำคัญของการกำลังคนที่เป็นประชาชนทั่วไปในชุมชน ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการที่จะทำให้ประชาชนทุกคนมีสุขภาพดีได้ตามเป้าหมายที่กำหนด จึงได้มีการพัฒนา “อาสาสมัครสาธารณสุข” ขึ้นมาและปรับเปลี่ยนบทบาทให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของปัญหาและสถานการณ์อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยมีลำดับการพัฒนาดังนี้

ในระยะแผนพัฒนาสาธารณสุขฉบับที่ ๔ กระทรวงสาธารณสุขได้อบรมผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผส.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในหมู่บ้านต่าง ๆ ในชนบทเพื่อให้อาสาสมัครเหล่านี้มีความรู้ด้านสาธารณสุขทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดความรู้จากเจ้าหน้าที่ไปสู่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความสามารถในการดูแลสุขภาพตนเอง พร้อมทั้งมีการจัดทำแบบเรียนด้วยตนเองสำหรับอาสาสมัคร ใช้ศึกษาด้วยตนเองเพิ่มเติมจำนวนกว่า ๕๐ เรื่องโดยกำหนดให้ ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผส.) ๑ คน รับผิดชอบดูแล ๘-๑๕ หลังคาเรือน และให้อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ๑ คนต่อหมู่บ้าน

ในระยะแผนพัฒนาสาธารณสุขฉบับที่ ๕ ได้จัดการอบรมผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผส.) และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อย่างต่อเนื่องจนครอบคลุมครบ ๑๐๐ % และการขยายการดำเนินงานเข้าไปในบางส่วนของเขตเมืองโดยเฉพาะในชุมชนแออัด นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการอบรมฟื้นฟูแก่อาสาสมัครสาธารณสุขเพื่อให้ผู้ที่อบรมไปแล้วมีความรู้อย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับปัญหาท้องถิ่น

ในระยะแผนพัฒนาสาธารณสุขฉบับที่ ๖ เป็นระยะที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพมากขึ้น ได้มีการอบรมผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผส.) และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน(อสม.) เพิ่มเติมในส่วนที่พ้นสภาพ และพื้นที่ที่ขยาย รวมทั้งอบรมฟื้นฟูแก่อาสาสมัครสาธารณสุขเพื่อให้ผู้ที่อบรมไปแล้วมีความรู้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีการอบรมผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาแพทย์ประจำตำบล เพื่อให้เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของอาสาสมัครสาธารณสุขในการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชน

ในระยะแผนพัฒนาสาธารณสุขฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๙) ได้มีการพัฒนาโครงสร้างการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานใหม่ โดยเฉพาะในส่วนของอาสาสมัครสาธารณสุขนั้นได้มีการกำหนดแนวทางพัฒนาศักยภาพ อสม. เช่น อบรมยกฐานะ ผส.เป็น อสม. ทั่วประเทศจัดตั้งศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) เพื่อให้เป็นสถานที่ปฏิบัติงานของ อสม. ตลอดจนเป็น ศูนย์ข้อมูล

ข่าวสารสาธารณสุขหมู่บ้าน^{๒๒} หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของ อสม. สำหรับผู้ที่จะเป็น อสม. นั้นควรจะมีคุณสมบัติดังนี้

๑. เป็นบุคคลที่เพื่อนบ้านในละแวกค้ำให้การยอมรับและนับถือ
๒. สมัยใจและเต็มใจช่วยเหลือชุมชนด้วยความเสียสละ
๓. มีเวลาเพียงพอที่จะช่วยเหลือชุมชน อยู่ประจำหมู่บ้านในช่วง ๑-๒ ปี
๔. เป็นผู้อ่านออกเขียนได้
๕. เป็นตัวอย่างที่ดีในด้านการพัฒนาสุขภาพและการพัฒนาชุมชน
๖. ไม่ควรเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือ

พระภิกษุ

ขั้นตอนและวิธีการคัดเลือก อสม. การคัดเลือกผู้ที่จะเป็น อสม. นั้น กำหนดให้ชุมชนมีส่วนคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะอาสาเข้ามาเป็นอสม. โดยมีขั้นตอนและวิธีการคัดเลือกดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบลจัดประชุมผู้นำชุมชน กรรมการหมู่บ้าน อสม.เดิม และประชาชนทั้งหมดในหมู่บ้าน เพื่อชี้แจงถึงรายละเอียด บทบาทหน้าที่ของ อสม.

๒. มอบหมายให้ผู้นำชุมชน กรรมการหมู่บ้าน อสม. ร่วมกันเป็นผู้สรรหา อสม. เข้ารับการอบรม โดยคัดเลือกจากแต่ละคุ้ม ในอัตรา ๑ คน ต่อ ๘-๑๕ หลังคาเรือนในกรณีที่คุ้มนั้น ๆ มีผู้สมัครใจเกินกว่า ๑ คนให้ประชุมหัวหน้าครอบครัวหรือตัวแทน แล้วลงมติด้วยเสียงข้างมากตัดสินหลักสูตรการอบรม อสม. อสม.ที่ผ่านการคัดเลือกจะได้เข้ารับการอบรม ตามหลักสูตรของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานตามบทบาท เนื้อหาหลักสูตรแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. กลุ่มความรู้พื้นฐานบังคับ ประกอบด้วยวิชาพื้นฐานในการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็น อสม. ตลอดจนการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข อันได้แก่ บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขสิทธิของอาสาสมัครสาธารณสุข การทำงานเป็นกลุ่ม การค้นหาปัญหา และการแก้ไขสาธารณสุขสุขวิทยาส่วนบุคคล การตรวจวินิจฉัยโรค การปฐมพยาบาล ตลอดจนการรักษาพยาบาลเบื้องต้นการใช้ยา การส่งเสริมสุขภาพ การเฝ้าระวังและป้องกันควบคุมโรคการฟื้นฟูสภาพ การส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานบริการสาธารณสุข การฝึกปฏิบัติใช้เครื่องมือที่จำเป็นในการให้บริการใน ศสมช. เป็นต้น ในช่วงนี้จะมีระยะเวลาการอบรม ๓ วัน

๒. กลุ่มความรู้เฉพาะ ประกอบด้วยความรู้ที่เป็นปัญหาสาธารณสุขของแต่ละพื้นที่หรือท้องถิ่นของตนเอง มีการปรับปรุงเนื้อหาและหลักสูตรตามความเหมาะสม และให้มีการอบรมอย่างต่อเนื่องทุกเดือนตามหลักสูตรบังคับ กำหนดอบรมเดือนละ ๑ วัน

ดังนั้นหลักสูตรการอบรม อสม. จึงรวมเป็นทั้งหมด ๑๒ วัน หลังจากนั้นก็จะได้รับการบันทึกลงทะเบียนเป็น อสม. ได้รับในประกาศนียบัตรและมีบัตรประจำตัว อสม. นอกจากนี้แล้วก็จะมีการอบรมฟื้นฟูและอบรมเฉพาะกิจในงานใหม่ ๆ ที่เป็นปัญหาทางสาธารณสุขอยู่เรื่อย ๆ

^{๒๒}สำนักงานคณะกรรมการ สาธารณสุขมูลฐาน, คู่มือดำเนินงาน ศสมช. สำหรับอาสาพัฒนาสาธารณสุข, (กรุงเทพมหานคร: การสังเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๒), หน้า ๕-๖.

วาระการดำรงตำแหน่ง อาสาสมัครสาธารณสุขที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว จะมีวาระคราวละ ๒ ปี เมื่อครบวาระก็จะมีการพิจารณาต่อบัตร โดยพิจารณาจากผลงานและการเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณสุขมูลฐาน มีประชาชนและองค์กรในหมู่บ้านเป็นผู้พิจารณา สำหรับกรณีที่พื้นสภาพเนื่องจากการเสียชีวิต ลาออก ย้ายที่อยู่ หรือประชาชนลงมติให้พื้นสภาพ ก็จะมีการคัดเลือกและสรรหาอสม. ใหม่ เพื่ออบรมเข้ามาทดแทนคนเดิม

สวัสดิการและขวัญกำลังใจ เนื่องจากอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เป็นผู้เสียสละอย่างมากจึงได้จัดสวัสดิการบางส่วนให้เพื่อเป็นการจูงใจ สร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน เช่น ให้ได้รับสิทธิรักษาพยาบาลฟรีทั้งครอบครัว ให้มีค่าตอบแทนในระหว่างการอบรมต่อเนื่อง จัดให้มีการศึกษาดูงานนอกสถานที่ มอบเข็มเชิดชูเกียรติแก่ผู้ปฏิบัติงานมานานครบ ๑๐ ปี ตลอดจนประกาศเกียรติคุณกรณีที่ทำงานดีเด่น ส่งเสริมให้มีรูปแบบ จัดตั้งชมรมและมีกองทุนฌาปนกิจเพื่อช่วยสงเคราะห์แก่ครอบครัว อสม. ที่เสียชีวิต เป็นต้น

ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ ซึ่งเป็นแผนที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น รวมทั้งมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาชุมชนแบบบูรณาการ กระทรวงสาธารณสุข ก็ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางของการพัฒนาอาสาสมัครสาธารณสุข ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ด้วยการขยายบทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านอื่น ๆ ของชุมชนมากขึ้น โดยนอกจากจะทำหน้าที่ด้านสาธารณสุขแล้ว ยังร่วมมือประสานงานกับผู้นำอื่น ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน มีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาตนเองให้มีความเจริญก้าวหน้าได้อย่างยั่งยืน

สำหรับช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาสุขภาพฉบับที่ ๙ เช่นกัน เมื่อมีการบัญญัติการกระจายอำนาจจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการปรับวิธีคิดและเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานในการสร้างสุขภาพเชิงรุกมากขึ้น โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่าคนไทยทุกคน จะมีหลักประกันที่จะดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาวะและการเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาครวมทั้ง อยู่ในครอบครัว ชุมชน และสังคมที่มีความพึงพอใจทางสุขภาพ มีศักยภาพ มีการเรียนรู้และมี ส่วนร่วม ในการจัดการสุขภาพ โดยสามารถใช้ประโยชน์ทั้งจากภูมิปัญญาสากลและภูมิปัญญาไทยได้อย่างรู้เท่าทัน อยู่ที่การเน้น พึ่งตนเองในชุมชน พลิกฟื้นภูมิปัญญาและพัฒนาศักยภาพคน ตลอดจน การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณที่สนับสนุนการดำเนินงานของอาสาสมัครสาธารณสุข จากเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ตัดสินใจ ใช้เงินในการพัฒนาสุขภาพมาเป็นเงินอุดหนุนการพัฒนาสาธารณสุขของชุมชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจการตัดสินใจ โดยใช้เงิน เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการงานพัฒนาสุขภาพของคนในชุมชน ซึ่งจะนำไปสู่มิติใหม่ในการดูแลสุขภาพของคนไทยที่เรียกว่า “ระบบสุขภาพภาคประชาชน” ในอนาคต

๒.๒.๓ บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

บทบาทของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ในงานสาธารณสุขมูลฐาน สำหรับบทบาทของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ตามนัยแห่งความหมายของ การดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน (คณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐาน, ๒๕๓๕, หน้า ๕) ซึ่งผู้ศึกษานำมา

กำหนดเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้า โดยพิจารณากิจกรรมและองค์ประกอบของงานสาธารณสุขมูลฐานทั้ง ๑๔ ประการ ตามคู่มือการปฏิบัติงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ ด้าน^{๒๓} ดังนี้

๑. การรักษาพยาบาล ได้แก่ งานบริการเกี่ยวกับการตรวจโรค รักษาโรคปฐมพยาบาล การจ่ายยา การใช้สมุนไพรรักษาโรค และการส่งต่อผู้ป่วย

๒. การป้องกันโรค ได้แก่ การป้องกันโรคติดต่อ เช่น โรคไข้เลือดออก โรคอุจจาระร่วง โรคบิด โรคเอดส์ รวมถึงการป้องกันโรคที่ไม่ติดต่อ เช่น ป้องกันอุบัติเหตุ ค้นหาผู้ป่วยโรคเบาหวาน ค้นหาผู้ป่วยโรคความดันโลหิตสูง

๓. การส่งเสริมสุขภาพ ได้แก่ งานบริการทางด้านอนามัยแม่และเด็ก งานวางแผนครอบครัว งานด้านสุขภาพจิต งานทันตกรรม และงานโภชนาการ

๔. การฟื้นฟูสภาพ ได้แก่ งานบริการที่เกี่ยวกับการดูแลผู้ป่วยโรคเรื้อรัง การดูแลผู้พิการ และการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน

บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)

๑. เป็นผู้แจ้งข่าวสารสาธารณสุขแก่เพื่อนบ้านในเขตรับผิดชอบ ประกอบด้วยกิจกรรม ดังนี้

๑.๑ นัดหมายเพื่อนบ้านมารับบริการสาธารณสุข

๑.๒ แจ้งข่าวการเกิดโรคที่สำคัญหรือโรคระบาดในท้องถิ่น

๑.๓ แจ้งข่าวความเคลื่อนไหวในกิจกรรมสาธารณสุข

๒. เป็นผู้รับข่าวสารสาธารณสุขและข่าวสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของเพื่อนอาสาสมัครสาธารณสุขและเพื่อนบ้าน ประกอบด้วยกิจกรรม ดังนี้

๒.๑ รับข่าวแล้วแจ้งให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในท้องถิ่นทราบอย่างเร่งด่วนในเรื่องสำคัญ

๒.๒ รับข่าวสารและจดบันทึกใน “สมุดบันทึกการปฏิบัติงานของ อสม.”

๓. เป็นผู้ให้คำแนะนำ ถ่ายทอดความรู้และชักชวนเพื่อนบ้านเข้าร่วมพัฒนาสาธารณสุขในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑ การใช้สถานบริการและการใช้ยา

๓.๒ การให้ภูมิคุ้มกันโรค การควบคุมและการป้องกัน

๓.๓ การสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อมและการจัดหาน้ำสะอาด

๓.๔ การรักษาอนามัยร่างกาย

๓.๕ โภชนาการและสิ่งแวดล้อม

๓.๖ การป้องกันโรคและควบคุมโรคประจำท้องถิ่น

๓.๗ การวางแผนครอบครัว

๓.๘ การอนามัยแม่และเด็ก รวมทั้งการดูแลเด็กที่มีการเจริญเติบโตไม่ปกติ

^{๒๓} สำนักงานคณะกรรมการ สาธารณสุขมูลฐาน, คู่มือการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐาน, (กรุงเทพมหานคร : การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๒), หน้า ๒๒-๒๕.

๓.๙ การดูแลรักษาและป้องกันสุขภาพเหงือกและฟัน

๓.๑๐ การดูแลส่งเสริมสุขภาพจิต

๓.๑๑ การป้องกันและควบคุมโรคเอดส์

๓.๑๒ การป้องกันและควบคุมอุบัติเหตุ อุบัติภัยและโรคที่ไม่ติดต่อที่สำคัญ

๓.๑๓ การป้องกันและแก้ไขมลภาวะและสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษภัย

๓.๑๔ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุข

๓.๑๕ การปฐมพยาบาลเกี่ยวกับบาดแผล กระดูกหัก ข้อเคลื่อน

๓.๑๖ การส่งเสริมการใช้สมุนไพรและแพทย์แผนโบราณ

๔. ให้บริการช่วยเหลือและรักษาพยาบาล

๔.๑ ให้การช่วยเหลือ และการรักษาพยาบาลตามอาการในเรื่อง ใช้ตัวร้อนไข้ มาลาเรีย ปวดเมื่อย ท้องผูก เจ็บหู ปวดท้อง ปวดหัว ปวดหลัง เหน็บชา ปวดเอว พยาธิลำไส้โลหิต जारง ฝี ผื่นคันบนผิวหนัง และเจ็บตา

๔.๒ ให้การปฐมพยาบาลเกี่ยวกับแผลสด น้ำร้อนลวก สุนัขกัด ยาพิษ กระดูกหัก ชัก ข้อเคลื่อน จมน้ำ ไฟไหม้ และงูกัด

๔.๓ ส่งต่อผู้ป่วยไปรับบริการสาธารณสุข และติดตามดูแลผู้ป่วยที่ได้รับการส่งต่อจากสถานบริการ

๔.๔ จ่ายยาเม็ดคุมกำเนิดในรายที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้ตรวจแล้ว (รายเก่า) และจ่ายถุงยางอนามัย

๕. เฝ้าระวังและป้องกันปัญหาสาธารณสุข

๕.๑ โภชนาการ โดยการชั่งน้ำหนัก และร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอาหารและขาดธาตุไอโอดีน

๕.๒ อนามัยแม่และเด็ก โดยการติดตามหญิงมีครรภ์ให้มาฝากครรภ์ และตรวจครรภ์ตามกำหนดและให้บริการชั่งน้ำหนักหญิงมีครรภ์เป็นประจำทุกเดือน ติดตามเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปีและตรวจสุขภาพตามกำหนด

๕.๓ สร้างภูมิคุ้มกันโรค โดยติดตามให้มารดานำเด็กไปรับวัคซีนตามกำหนด

๕.๔ ควบคุมโรคประจำถิ่น โดยกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย เก็บอูจากระงั่งตรวจหาไข่พยาธิ เจาะเลือดส่งตรวจหาเชื้อไข้มาลาเรียและเก็บเสมหะส่งตรวจหาเชื้อวัณโรค

๕.๕ ควบคุมคุณภาพน้ำบริโภค โดยการใช้น้ำยาตรวจหาเชื้อแบคทีเรีย การเติมคลอรีน ในน้ำบริโภค และการใช้น้ำยาตรวจระดับคลอรีนในน้ำบริโภค

๕.๖ ทันตสาธารณสุข โดยการจัดหาและจำหน่ายแปรงสีฟัน ยาสีฟัน

๕.๗ การป้องกันและควบคุมอุบัติเหตุ โดยการจัดกลุ่มป้องกันอุบัติเหตุ อุบัติภัยในชุมชน

๕.๘ โรคไม่ติดต่อ โดยการวัดความดันโลหิต ตรวจน้ำตาลในปัสสาวะ จัดกลุ่มบำบัด และฟื้นฟูสมรรถภาพผู้บริการ

๕.๙ การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุข โดยการจัดกลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อเฝ้าระวังการกระทำผิดกฎหมาย เช่น การจำหน่ายยาหมดอายุ ยาชุด อาหารที่ไม่ได้มาตรฐาน

๕.๑๐ การป้องกันโรคเอดส์ โดยการจัดกลุ่มป้องกันการแพร่โรคในชุมชน การแจกจ่ายถุงยางอนามัยป้องกันโรคเอดส์

๕.๑๑ การควบคุมป้องกันและการแก้ไขมลภาวะสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษภัย โดยการตรวจคุณภาพแหล่งน้ำชุมชน การตรวจสอบคุณภาพอากาศ และร่วมมือประสานงานกับองค์กรต่างๆ เพื่อเฝ้าระวังและจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชน

๖. เป็นผู้นำในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตามกระบวนการความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)

๗. คຸ້ມครองสิทธิ์ประโยชน์ด้านสาธารณสุขประชาชนในหมู่บ้านเป็นแกนกลางในการประสานการดำเนินงานสาธารณสุขของหมู่บ้านกรรมการหมู่บ้านและกลุ่มผู้นำอื่น ๆ ตลอดจนเป็นผู้ประสาน การดำเนินงานระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๒๔}

อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) มีบทบาทในการเป็นผู้นำการดำเนินงานพัฒนาสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชนในหมู่บ้าน เป็นตัวกลางการเปลี่ยนแปลง (change agents) พฤติกรรมด้านสุขภาพของประชาชนในชุมชน และมีหน้าที่แก้ไขร้ายๆ กระจายข่าวดี ขี้บริการประสานงานสาธารณสุข บำบัดทุกข์ประชาชน ดำรงตนเป็นตัวอย่างที่ดีหน้าที่ความรับผิดชอบของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) มีดังนี้

๑. เป็นผู้สื่อข่าวสารสาธารณสุขระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนในหมู่บ้าน นัดหมายเพื่อนบ้านมารับบริการสาธารณสุข แจ้งข่าวสารสาธารณสุข เช่น การเกิดโรคติดต่อที่สำคัญ หรือโรคระบาดในท้องถิ่น ตลอดจนข่าวการเคลื่อนไหวในกิจกรรมสาธารณสุข รับข่าวสารสาธารณสุขแล้ว แจ้งให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในท้องถิ่นทราบอย่างเร่งด่วนในเรื่องสำคัญ เช่น เรื่องโรคติดต่อต่างรับข่าวสารแล้ว จดบันทึกไว้ในสมุดบันทึกผลการปฏิบัติงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

๒. เป็นผู้ให้คำแนะนำถ่ายทอดความรู้แก่เพื่อนบ้านและแกนนำสุขภาพประจำครอบครัวในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่การใช้บริการสาธารณสุขและการใช้ยา การรักษาอนามัยของร่างกาย การให้ภูมิคุ้มกันโรค การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม และการจัดหา น้ำสะอาด โภชนาการและการสุขาภิบาลอาหาร การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อประจำถิ่น การอนามัยแม่และเด็ก และการวางแผนครอบครัว การดูแลรักษาและป้องกันสุขภาพปากและฟัน การดูแลและส่งเสริมสุขภาพจิต การป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ การป้องกันและควบคุมอุบัติเหตุ อุบัติภัยและโรคที่ไม่ติดต่อที่สำคัญการป้องกันและแก้ไขมลภาวะและสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษเป็นภัย การคຸ້ມครองผู้บริโภคนด้านสาธารณสุข การจัดหา ยาจำเป็นไว้ใช้ในชุมชน และการส่งเสริมการใช้สมุนไพรและแพทย์แผนไทยฯลฯ

๓. เป็นผู้ให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชน ได้แก่ การส่งต่อผู้ป่วย และการดูแลติดตามผู้ป่วยที่ได้รับการส่งต่อมาจากสถานบริการ การจ่ายยาเม็ดคุมกำเนิดในรายที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้ตรวจแล้ว และจ่ายถุงยางอนามัย การปฐมพยาบาลเบื้องต้น เช่น เกี่ยวกับบาดแผลสด กระจกหัก ข้อเคลื่นฯลฯ การรักษาพยาบาลเบื้องต้นตามอาการ

^{๒๔}สำนักงานคณะกรรมการ สาธารณสุขมูลฐาน, คู่มือการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐาน, (กรุงเทพมหานคร : การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๒), หน้า ๘-๑๐.

๔. หมุนเวียนกันปฏิบัติงานที่ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) โดยมีกิจกรรมที่ควรดำเนินการได้แก่ จัดทำศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหมู่บ้าน ถ่ายทอดความรู้ และกิจกรรมตามปัญหาของชุมชน ให้บริการที่จำเป็น ใน ๑๔ กิจกรรมสาธารณสุขมูลฐาน

๕. เฝ้าระวังแลป้องกันปัญหาสาธารณสุขในหมู่บ้าน เช่น เฝ้าระวังปัญหาโภชนาการโดยการชั่งน้ำหนักเด็กและร่วมแก้ไขปัญหาเด็กขาดสารอาหารและขาดธาตุไอโอดีน เฝ้าระวังด้านอนามัยแม่และเด็ก โดยการติดตามหญิงมีครรภ์ ให้มาฝากท้องและตรวจครรภ์ตามกำหนด และให้บริการชั่งน้ำหนักหญิงมีครรภ์เป็นประจำทุกเดือน ติดตามเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี และตรวจสุขภาพตามกำหนด เฝ้าระวังด้านสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคโดยการติดตามให้มารดานำเด็กไปรับวัคซีนตามกำหนด และเฝ้าระวังเรื่องโรคติดต่อประจำถิ่น โดยการกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย เป็นต้น

๖. เป็นผู้นำในการบริหารจัดการวางแผน แก้ปัญหาและพัฒนาชุมชนโดยใช้งบประมาณหมวดอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจากกระทรวงสาธารณสุข หรือจากแหล่งอื่น ๆ

๗. เป็นแกนนำในการชักชวนเพื่อนบ้านเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนางานสาธารณสุขของชุมชนและพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยใช้กระบวนการความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และรวมกลุ่มในการพัฒนาสังคมด้านต่าง ๆ

๘. ดูแลสิทธิประโยชน์ด้านสาธารณสุขของประชาชนในหมู่บ้าน โดยเป็นแกนนำในการประสานงานกับกลุ่มผู้นำชุมชน และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กระตุ้นให้มีการวางแผนและดำเนินงานเพื่อพัฒนางานสาธารณสุขของหมู่บ้าน

สรุปได้ว่า อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) มีบทบาทในการเป็นผู้นำการดำเนินงานพัฒนาสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชนในหมู่บ้าน เป็นตัวกลางการเปลี่ยนแปลง (change agents) พฤติกรรมด้านสุขภาพของประชาชนในชุมชน และมีหน้าที่แก้ไขข้อร้องเรียน กระจายข่าวดี ขี้บริการประสานงานสาธารณสุข บำบัดทุกข์ประชาชน ดำรงตนเป็นตัวอย่างที่ดี หน้าที่ความรับผิดชอบของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)

ตารางที่ ๒.๗ บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน
สำนักงานคณะกรรมการ สาธารณสุขมูลฐาน, (๒๕๔๒, หน้า ๒๒-๒๕).	ตามคู่มือการปฏิบัติงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ซึ่งแบ่งออกเป็น ๗ ด้าน ๑. การรักษาพยาบาล ๒. การป้องกันโรค ๓. การส่งเสริมสุขภาพ ๔. การฟื้นฟูสุขภาพ ๕. การอนามัยแม่และเด็กและการวางแผนครอบครัว ๖. การให้สุขศึกษาแจ้งข่าวการระบาดของโรค ๗. การสุขภาพีบาลและการจัดหาน้ำสะอาด

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับระบบสุขภาพภาคประชาชน

มี “สุขภาพดี” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และเป็นจุดมุ่งหมายทางสังคมที่ยอมรับกันทั่วโลก มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันทางเชื้อชาติ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม หรือความเชื่อถือทางการเมือง ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองให้มี “สุขภาพดี” อันหมายถึง การมีสภาวะความสมบูรณ์แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ ซึ่งมีใช่เพียงปราศจากโรคหรือไม่มีความพิการเท่านั้น แต่หมายถึงการมีชีวิตอยู่ในสังคมอย่างดีด้วย

ในการประชุมสมัชชาอนามัยโลกสมัยที่ ๓๐ พ.ศ. ๒๕๒๐ ขององค์การอนามัยโลก ประเทศภาคีสมาชิก ได้มีมติให้ “สุขภาพดีถ้วนหน้า” หรือ “health for all” เป็นเป้าหมายหลักทางสังคมและจากผลการประชุมใหญ่ที่เมืองอัลมา อตา (Alma Ata) ประเทศรัสเซีย ได้มีข้อตกลงระบุให้ “การสาธารณสุขมูลฐาน” หรือ “primary health care” เป็นกลวิธีหลักที่จะช่วยให้บรรลุถึงเป้าหมายการมีสุขภาพดีถ้วนหน้า และเรียกร้องให้ทุกชาติสนับสนุนงานสาธารณสุขมูลฐานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยผสมผสานไปกับการพัฒนาทุกสาขาทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติทั้งภาครัฐและเอกชน เนื่องจากพบว่าประมาณ ๓ ใน ๔ ของพลเมืองโลก ยังไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการทางด้านสาธารณสุขที่เหมาะสม และในประเทศที่กำลังพัฒนายังมีคนตายด้วยโรคติดต่อ ซึ่งบางโรคสามารถป้องกันได้ อัตราการตายของทารกยังอยู่ในระดับสูง และยังมีจำนวนประชาชนอีกจำนวนล้านที่ต้องมีชีวิตอยู่อย่างแร้นแค้นหรือทุพพลภาพ อันเนื่องมาจากการขาดสารอาหารและโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ^{๒๕}

สำหรับประเทศไทยได้นำเอาการสาธารณสุขมูลฐานมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นระบบที่ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนร่วมในการช่วยเหลือดูแลสุขภาพของตนเอง ซึ่งเกิดขึ้นที่ระดับครอบครัวหรือระดับหมู่บ้าน บุคลากรที่ใช้บริการหรือช่วยเหลือประชาชน คือ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ขึ้นมา หรือผู้นำที่อยู่ในชุมชน ในหมู่บ้านมาอบรมพัฒนาให้มีความสามารถช่วยเหลือชาวบ้าน โดยรัฐให้การสนับสนุนด้านวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร การให้การศึกษาดูแบบและระบบส่งต่อผู้ป่วย โดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเป็นหลัก และให้มีการพัฒนาสาธารณสุขไปพร้อมกับการพัฒนาชุมชนในด้านอื่น ๆ ตลอดจนทำหน้าที่ประสานและดำเนินงานในกรม กองต่าง ๆ ของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อนำไปสู่การสุขภาพดีถ้วนหน้า

การดำเนินการสาธารณสุขมูลฐานในช่วงที่ผ่านมาพบว่ามีจุดอ่อนในการดำเนินการอยู่ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำภายในประเทศส่งผลอย่างรุนแรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งผลให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ นำเอาปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียงตามแนวพระราชดำริที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานแก่ประชาชนมาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันกระทรวงสาธารณสุขจึงมีการเชื่อมโยงเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับสุขภาพ คือ เน้นการพึ่งพาตนเอง ให้มีความพอเพียงต่อสุขภาพ สร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการส่งเสริมสุขภาพ

แม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบสุขภาพที่มุ่งสร้างสุขภาพดีและให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการดำเนินการตามพระราชบัญญัติระบบสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งขณะนี้ อยู่ระหว่างการยกร่างมีเนื้อหา

^{๒๕}สำนักงานคณะกรรมการ สาธารณสุขมูลฐาน, คู่มือการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐาน, (กรุงเทพมหานคร : การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๒), หน้า ๘-๑๐.

และวิธีการส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลไกการจัดการของภาครัฐ โดยที่ประชาชนยังเป็นผู้รับบริการทำให้ประชาชนอยู่ในภาวะพึ่งพิง ขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการระบบสุขภาพด้วยตนเอง และขาดความเป็นรูปธรรม ในการสร้างสุขภาพที่เป็นระบบ นอกจากนี้ระบบ สุขภาพใหม่ที่จัดตั้งขึ้นมายังเป็นระบบที่มีโครงสร้างอำนาจอยู่ในกลุ่มวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งความ แตกต่างจากระบบเดิมยังไม่ชัดเจน อาจจะต้องใช้เวลาอีกพอสมควรในการปรับระบบให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของประชาชนมาเชื่อมต่อเพื่อให้เกิดการบรรลุผลเป็นจริงได้ ซึ่งภาคี อสม. ได้เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติให้บรรจุบทบาทภาคประชาชน และองค์กรการจัดระบบสุขภาพที่เรียกว่าระบบสุขภาพภาคประชาชน ไว้ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติด้วย

ระบบสุขภาพที่ดี มีปรัชญาสำคัญ คือ ต้องให้การดูแลสุขภาพในทุกมิติแบบผสมผสาน ทั้งการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟู มีบริการเป็นของชุมชนไม่เพียงแต่ยื่นให้ถึงในชุมชนเท่านั้นหากแต่เป็นการบริการแบบองค์รวมสอดคล้องกับวิถีชุมชนเป็นระบบที่เปิดกว้างสำหรับทุกคน ลดการผูกขาดและพึ่งพิงเฉพาะบุคลากร และเทคโนโลยีด้านสุขภาพลง เน้นการสร้างสุขภาพมีการกระจายในทุกมิติและทุกระดับจนประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการระบบสุขภาพเพราะสุขภาพเป็นสิทธิของทุกคน และทุกคนมีหน้าที่ช่วยกันพัฒนาสุขภาพ

ระบบสุขภาพภาคประชาชน คือ การทำให้พึ่งตนเองของประชาชน ซึ่งการพึ่งตนเองเป็นตัวเร่งให้ประชาชนเข้มแข็ง ลดการพึ่งรัฐ และจะทำให้เกิดสุขภาพดีแบบพอเพียงซึ่งสุขภาพที่ดีจะเกิดขึ้นได้ เป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องดูแลสุขภาพตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการดูแลสุขภาพในชุมชนในสังคม ดังนั้นระบบสุขภาพภาคประชาชนจึงน่าจะเป็นระบบที่จะเติมเต็มระบบสุขภาพของชาติระบบเดิมและเกิดเป็นระบบสุขภาพที่สมบูรณ์ขึ้น เพราะเป็นกลไกการเชื่อมต่องานระหว่างกลไกภาครัฐกับภาคประชาชน ที่จะให้บรรลุผลการมีสุขภาพดี และลดค่าใช้จ่ายในระบบของสุขภาพลดลง

ในปัจจุบันอาจมีระบบสุขภาพภาคประชาชนอยู่แล้วในรูปแบบต่าง ๆ กัน โดยที่ยังไม่มีการรวบรวมหรือศึกษาอย่างเป็นระบบ แต่ถ้าจะอาศัยสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกันมาเป็นแนวทางเพื่อคาดหมายว่าระบบสุขภาพภาคประชาชนเป็นอย่างไรนั้น ยังไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ เพราะชุมชนบางแห่งสามารถสร้างกระแสมีส่วนร่วมได้จนสามารถต่อรองกับหน่วยงานของรัฐเพื่อพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของชุมชนได้สำเร็จนั้น มักจะเกิดการรวมกลุ่มกัน เมื่อเกิดวิกฤตประการหนึ่งประการใดกับชุมชนและคุกคามชีวิตและความเป็นอยู่ตน ส่วนมากเป็นการรวมกลุ่มกันแบบหลวมแล้วสลายไปเมื่อเสร็จภารกิจหรือเมื่อพ้นวิกฤต เป็นต้น ในขณะที่การพัฒนาสุขภาพภาคประชาชนต้องการการพัฒนาต่อเนื่องอย่างเป็นระบบจนเป็นวัฒนธรรมของชุมชนซึ่งอาจจะมีลักษณะเฉพาะแต่ละชุมชน เมื่อเป็นเช่นนี้การพัฒนาสุขภาพภาคประชาชนจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการเสริมสร้างพลัง (Empowerment) ให้แก่ชุมชนได้ใช้ศักยภาพ (competence) อย่างเต็มที่เพื่อการเรียนรู้ พัฒนากระบวนการตัดสินใจ เพื่อการริเริ่มสังเคราะห์ระบบสุขภาพของชุมชนได้เอง และสามารถดำเนินการให้ระบบดังกล่าวมีความต่อเนื่อง (comprehension) และพัฒนาต่อไป

ระบบสุขภาพภาคประชาชน หมายถึงกระบวนการที่สมาชิกของสังคมหรือชุมชนนั้นมีความรู้ ความเข้าใจ ร่วมมือกันดูแล และบริหารจัดการให้เกิดสุขภาพที่ดีขึ้นพื้นฐานด้วยตนเอง ด้วย

การสนับสนุนองค์ความรู้ เทคโนโลยีและทรัพยากรที่จำเป็นจากภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๒๖}

โดยองค์ประกอบของการพัฒนาระบบสุขภาพภาคประชาชน เพื่อการพัฒนาสุขภาพของคนในชุมชน ประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ

“คน” เป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญในการพัฒนาใด ๆ ก็ตามจะต้องมีคนที่อยู่ในชุมชนรวมตัวกัน ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ อาจเริ่มจากคนกลุ่มหนึ่งอาจจะมากหรือน้อยก็ตามซึ่งมีความแตกต่างหลายกลุ่ม ต่างอาชีพ ต่างฐานะ ต่างความคิด ต่างเพศ ต่างวัย แต่มีจิตใจเดียวกันเพื่อส่วนรวมและมีเป้าหมายร่วมกัน มีการขยายแนวร่วมออกไปเรื่อย ๆ

“องค์ความรู้” ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน จำเป็นต้องมีองค์ความรู้ วิธีการเทคโนโลยี ภูมิปัญญาและประสบการณ์ จะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การถ่ายทอดและการกระจายความรู้ข้อมูลข่าวสารในชุมชน

“ทุน” เพื่อการพัฒนาสุขภาพ การดำเนินงานพัฒนาสุขภาพ จำเป็นต้องอาศัยทุนที่เป็นตัวเงิน และทุนที่ไม่ใช่ตัวเงินหรือทุนทางสังคมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งทุนที่เป็นตัวเงินจะมีความหมายในลักษณะการเงินการคลังด้านสุขภาพและการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อจัดการบริการให้กับคนในชุมชนอย่างคุ้มค่า คุ้มค่าที่ทำงานและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งแต่ละชุมชนสามารถแสวงหาแหล่งทุนได้ทั้งภายนอกและภายในชุมชน นำมาบริหารจัดการให้เกิดผลกำไรแล้วนำดอกผลมาใช้ในการพัฒนาต่อไป

สรุปได้ว่า หัวใจสำคัญของระบบสุขภาพภาคประชาชน คือ การจัดการเพื่อให้ประชาชนมีความสามารถในการดูแลสุขภาพด้วยตนเอง ซึ่งการจัดการในที่นี้ คือ การปฏิบัติการประสานให้เกิดความสมดุล เพื่อการเคลื่อนไหวของปัจจัย คน องค์ความรู้หรือวิธีการทำงาน และทุนเพื่อการพัฒนาสุขภาพให้เกิดการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาสุขภาพ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของคนในชุมชน ป้องกันและแก้ปัญหาสุขภาพของคนในชุมชน

ตารางที่ ๒.๘ แนวคิดเกี่ยวกับระบบสุขภาพภาคประชาชน

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	แนวคิดเกี่ยวกับระบบสุขภาพภาคประชาชน
สำนักงานคณะกรรมการ สาธารณสุขมูลฐาน, (๒๕๔๒, หน้า ๘-๑๐).	การมีสภาวะความสมบูรณ์แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ ซึ่งมีใช้เพียงปราศจากโรคหรือไม่มีความพิการเท่านั้น
กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, (๒๕๔๖, หน้า ๒๒).	กระบวนการที่สมาชิกของสังคมหรือชุมชนนั้นมีความรู้ ความเข้าใจ ร่วมมือกันดูแล และบริหารจัดการให้เกิดสภาวะที่ดีขึ้นพื้นฐานด้วยตนเอง ด้วยการสนับสนุนองค์ความรู้ เทคโนโลยีและทรัพยากรที่จำเป็นจากภาครัฐ ภาคเอกชน

^{๒๖} กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, สิทธิ หน้าทีพลเมือง ระบบสุขภาพภาคประชาชน, (พิมพ์ครั้งที่ ๕), (กรุงเทพมหานคร: กองสนับสนุนสุขภาพภาคประชาชน, ๒๕๔๖), หน้า ๒๒.

๒.๔ แนวคิดของการสาธารณสุขมูลฐาน

“การสาธารณสุขมูลฐาน” เป็นกลวิธีทางสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นจากระบบบริการสาธารณสุขของรัฐ ซึ่งมีอยู่ในระดับตำบลและหมู่บ้านการสาธารณสุขเป็นวิธีการให้บริการสาธารณสุขที่ผสมผสานทั้งทางด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสภาพ ที่ดำเนินการโดยประชาชนเอง ซึ่งประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินงาน และประเมินผล โดยได้รับ การสนับสนุนจากภาครัฐในด้านวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร การให้การศึกษา ฝึกอบรม และระบบการส่งต่อผู้ป่วย โดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเป็นหลัก”^{๒๗}

การสาธารณสุขมูลฐาน ระบุว่า “การสาธารณสุขมูลฐาน เป็นส่วนที่เพิ่มขึ้นจากระบบบริการของรัฐ โดยที่กระทรวงสาธารณสุขได้ผลักดันให้กิจกรรมสาธารณสุขมูลฐานได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วครอบคลุมพื้นที่เกี่ยวกับทั่วประเทศได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดสร้างระบบบริการสาธารณสุขพื้นฐาน (basic health service) การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาสุขภาพของชุมชน (appropriate technology) และการพัฒนาแบบผสมผสานที่ใช้วิธีการประสานงานระหว่างสาขาอื่นๆ ด้วย (intersectional collaboration)”^{๒๘}

อาสาสมัครสาธารณสุขที่ปฏิบัติงานในศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) ก็คืออาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ที่ผ่านการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานในหมู่บ้านมาแล้ว ยังรวมกลุ่มกันปฏิบัติงานเป็นทีม หรือมีความเต็มใจทำงาน มีผลงานดี มีเวลาว่าง มีความเสียสละ เต็มใจที่จะให้บริการเพื่อนบ้านและกำหนดให้ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน ๑ แห่ง มีอาสาสมัครสาธารณสุขปฏิบัติงานประมาณ ๕ คน จัดกิจกรรมบริการตามปัญหาของชุมชนหรือตามองค์ประกอบ ๑๔ องค์ประกอบของสาธารณสุขมูลฐาน

แนวคิดของการสาธารณสุขมูลฐานนั้น เกิดจากความพยายามของรัฐบาลทุกประเทศทั่วโลกที่พยายามจะให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็น ได้แก่ การดูแลรักษาโรคที่จำเป็น การส่งเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกันโรคและการฟื้นฟูสภาพผู้ป่วยให้ครอบคลุมประชาชนทุกคน หมายถึงทั้งส่วนบุคคลและสมาชิกของครอบครัวและตลอดจนถึงชุมชน และการที่จะให้บริการที่จำเป็นดังกล่าวเป็นความจริงขึ้นมาได้นั้น ก็มีอยู่หนทางเดียวคือ การให้ประชาชนทุกคนปฏิบัติด้วยตนเองทั้งนี้เพราะประชาชนรู้ว่าตนจะปฏิบัติได้อย่างไร ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้มีการปฏิบัติในแนวคิดดังกล่าวมาแล้วเช่นเดียวกัน มิใช่แต่เพียงประเทศไทยของเราเท่านั้น แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่แตกต่างไปจากการปฏิบัติในอดีต คือการเน้นหนักระบบการจัดบริการสาธารณสุขมูลฐาน จึงเป็น

แนวคิดทางด้านการพัฒนาทางสังคม เพราะมุ่งเน้นไปในการพัฒนาทางด้านความรู้ความสามารถการรวมกลุ่มและการตั้งใจที่จะช่วยเหลือเพื่อนบ้านของตนเองและสมาชิกในครอบครัว ถ้าหากประชาชนทุกคนได้ปฏิบัติในงานสาธารณสุขมูลฐาน ดังกล่าว ก็จะเป็นการเชื่อมโยงกับบริการสาธารณสุขของรัฐที่จัดให้มีขึ้นเป็นปกติอยู่แล้วซึ่งจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ

^{๒๗} สำนักงานคณะกรรมการ สาธารณสุขมูลฐาน, คู่มือการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐาน, (กรุงเทพมหานคร : การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๒), หน้า ๒.

^{๒๘} วรเดช จันทศรี, การบริหารเพื่อการพัฒนาการสาธารณสุข, (กรุงเทพมหานคร : ปิ่นเกล้าการพิมพ์, ๒๕๔๕), หน้า ๘-๑๐.

บริการสาธารณสุขมูลฐานเป็นอย่างยิ่ง และถ้าหากว่าประชาชนทุกคนหรือประชาชนส่วนใหญ่มีสุขภาพอนามัยที่ดีแล้ว ก็จะทำให้ภาวะทางสังคมหรือการพัฒนาทางสังคมของประเทศดีขึ้นไปด้วย คุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคนก็ต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน

แนวคิดง่าย ๆ ของการสาธารณสุขมูลฐานก็คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเปลี่ยนบทบาทใหม่จากเดิมเป็นผู้บริการประชาชน (ผู้ให้) เปลี่ยนเป็นผู้กระตุ้นให้คำแนะนำ และผู้สนับสนุนให้กับประชาชน แล้วให้ประชาชนเป็นผู้เริ่มบริการประชาชนด้วยตนเอง และประชาชนที่จะเป็นผู้ให้บริการประชาชนด้วยกันเองนั้น ได้แก่ ส่วนที่กระทรวง สาธารณสุขจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้าน คือ ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผส.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำ หมู่บ้าน (อสม.) และส่วนที่มีอยู่แล้ว คือ หมออาสาสมัครวางแผนครอบครัวชุมชน (อส.วคช.) ผดุงครรภ์โบราณ ครู นักเรียน พระ กรรมการหมู่บ้าน (กม.) กลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ กิจกรรมที่จะให้ประชาชนผู้นำเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อช่วยเหลือบริการประชาชนกันเองเรียกว่า กิจกรรมจำเป็นของสาธารณสุขมูลฐานมี ๑๔ กิจกรรม ดังนี้

๑. โภชนาการ
๒. สุขศึกษา
๓. จัดหาน้ำสะอาดและสุขาภิบาล
๔. เฝ้าระวังโรคประจำถิ่น
๕. สร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค
๖. รักษาพยาบาลเบื้องต้น
๗. จัดหายาที่จำเป็น
๘. อนามัยแม่และเด็ก
๙. สุขภาพจิต
๑๐. สุขภาพฟัน
๑๑. อนามัยและสิ่งแวดล้อม
๑๒. คุ้มครองผู้บริโภค
๑๓. อุบัติเหตุและฟื้นฟูสภาพผู้พิการ
๑๔. โรคเอดส์

การที่จะกระทำกิจกรรมเหล่านี้ได้สำเร็จนั้นจะต้องใช้กลวิธีของสาธารณสุขมูลฐานหรือจะเรียกว่า หลักการของสาธารณสุขมูลฐานที่สำคัญ ๔ ประการ^{๒๙} คือ

๑. การมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งสำคัญตั้งแต่การเตรียมเจ้าหน้าที่ เตรียมชุมชน การฝึกอบรม การติดตามดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้ประชาชนในหมู่บ้านได้รู้สึกเป็นเจ้าของและเข้ามามีส่วนช่วยเหลืองานด้านสาธารณสุขทั้งด้านกำลังคน กำลังเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ มิได้หมายถึงชุมชนให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพัฒนา หากแต่หมายถึงประชาชนในชุมชนนั่นเองเป็นผู้วิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาของชุมชน ทั้งนี้โดยชุมชนมีความสามารถในการ

^{๒๙} พันธุ์ทิพย์ งามสูตร, สัจจพยากรณ์ งานสาธารณสุขมูลฐานในทศวรรษหน้า, (กรุงเทพมหานคร : พี. เอ. ลิปติงการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๐.

แยกแยะได้ว่าวิธีการแก้ไขปัญหาคือประชาชนในชุมชนสามารถแก้ไขได้วิธีการใดที่อยู่ นอกเหนือความสามารถของชุมชน ก็จะต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลภายนอกชุมชนเป็นผู้แก้ไขปัญหา

๒. การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เทคนิคและวิธีการใช้ในงานสาธารณสุขมูลฐานควรเป็นเทคนิควิธีการที่ง่ายไม่ซับซ้อน ยุ่งยาก เหมาะสมกับแต่ละสภาพท้องถิ่นและประชาชนสามารถปฏิบัติได้ เทคนิควิธีการซึ่งหมายรวมถึงแต่วิธีการค้นหาปัญหา ขบวนการในการแก้ไขปัญหาจนกระทั่งเทคนิคในการแก้ไขปัญหโดยชุมชนเอง เช่น การนำระบบประปาที่ทำด้วยปล้องไม้ไผ่มาใช้สมุนไพรรักษาโรคในชุมชน การใช้ระบบการนวดไทยเพื่อบรรเทาอาการปวดเมื่อยในชุมชน เป็นต้น เทคนิคเหล่านี้อาจเป็นภูมิความรู้เดิมในชุมชนที่ชุมชนมีการถ่ายทอดในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของตนเองมาเป็นเวลาช้านานแล้ว เช่น การใช้ยาหรือแพทย์ไทยในการรักษาพยาบาลโรคง่าย ๆ บางอย่างหรือการนวดไทย หรือเป็นภูมิความรู้ใหม่ที่ชุมชนได้เรียนรู้เพิ่มเติมว่าเหมาะสมกับชุมชนในการแก้ไขปัญหา เช่น การใช้อาหารเสริมในการแก้ไขปัญหาโภชนาการ การจัดน้ำโอ่งน้ำเพื่อเก็บน้ำสะอาด เป็นต้น หากการเรียนรู้ไปยังอีกชุมชนหนึ่งในลักษณะที่ประชาชนถ่ายทอดความรู้สู่ประชาชนกันเอง อาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยการสนับสนุนช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ภาครัฐโดยวิธีการที่เรียกว่าการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีระหว่างหมู่บ้าน จะทำให้ขบวนการเรียนรู้เหล่านี้เป็นไปโดยกว้างขวางรวดเร็วซึ่งจะเป็นประโยชน์กับประชาชนในการแก้ไขปัญหาของเขาเองประชาชนสามารถปฏิบัติได้

๓. มีการปรับระบบบริการพื้นฐานของรัฐเพื่อรองรับการสาธารณสุขมูลฐาน ระบบบริการของรัฐและระบบบริหารจัดการที่มีอยู่แล้วของรัฐจะต้องปรับให้เชื่อมต่อและรองรับงานสาธารณสุขมูลฐานด้วย ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมาย ดังนี้

๓.๑ ต้องการให้เกิดการกระจายการครอบคลุมบริการให้ทั่วถึง

๓.๒ การกระจายทรัพยากรลงสู่มวลชน

๓.๓ การจัดระบบส่งต่อผู้ป่วยที่มีประสิทธิภาพ

๔. การผสมผสานกับงานกระทรวงอื่น ๆ งานสาธารณสุขมูลฐานจะสำเร็จผลได้ต้องผสมผสานทำงานไปด้วยกันได้ ทั้งภายในกระทรวงสาธารณสุขเอง และงานพัฒนาชนบทต่างกระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และอื่นๆ

ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) เป็นการจัดระบบการทำงานของอาสาสมัครให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสรุปบทวนจากปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ผ่านมา อันได้แก่

๑. ปัญหาอาสาสมัครไม่ปฏิบัติงานจริง ซึ่งเกิดจากสาเหตุสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑.๑ การปฏิบัติงานของอาสาสมัครนั้นไม่ได้กำหนดตารางการปฏิบัติงานไว้ให้ชัดเจน ยกเว้นเรื่องของกองทุนยาและเวชภัณฑ์ เพียงแต่กำหนดบทบาทไว้อย่างกว้าง ๆ และให้จัดทำเมื่อมีเวลาว่าง ทำให้ดูเหมือนว่า อาสาสมัครไม่ได้ปฏิบัติงาน

๑.๒ ความรู้ของอาสาสมัครไม่เพียงพอ เนื่องจากอาสาสมัครไม่มีเวลาไปรับการปฐมนิเทศติดต่อกันเป็นระยะเวลายาว ๆ และประกอบกับเจ้าหน้าที่ไม่ได้มีแผนปฏิบัติงานอย่างชัดเจนในการอบรมอาสาสมัครต่อเนื่อง ทำให้อาสาสมัครขาดความรู้ ขาดความมั่นใจ และไม่รู้ว่าจะทำอะไรจึงไม่ได้ทำงานตามบทบาท

๒. ปัญหาสาธารณสุขที่เปลี่ยนแปลง ตลอดจนเทคโนโลยีที่ได้รับการพัฒนาจนเหมาะสม ได้รับการสนับสนุนจากกรม กองวิชาการลงสู่ชุมชน โดยปราศจากระบบและกลไกที่ชัดเจน

จากปัญหาสำคัญ ๒ ประการดังกล่าว ทำให้ระบบการจัดบริการสาธารณสุขที่จำเป็นโดย ชุมชนนั้น ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับบริการที่จำเป็น และไม่ใช้บริการอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นสภาพที่ย้อนกลับไปเหมือนกับต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ อีก ดังนั้น จากการรวบรวมบทเรียนและความพยายามแก้ไขปัญหาของ พื้นที่ จังหวัดต่าง ๆ กระทรวงสาธารณสุขจึงเสนอให้จัดตั้งศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) ขึ้น เพื่อ แก้ไขปัญหา ดังกล่าว โดย

๑. ให้อาสาสมัครเจ้าหน้าที่ร่วมกับองค์กรผู้นำชุมชนและประชาชนตัดสินใจ กำหนดเวลาสถานที่ และผู้รับผิดชอบในการจัดให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นในชุมชนให้ชัดเจนและ เหมาะสมสามารถปฏิบัติได้จริง โดยที่ประชาชนทุกคนต้องรับรู้และให้การสนับสนุน ทั้งนี้เพื่อว่า ประชาชนจะได้มีความชัดเจนว่า เมื่อตนเองต้องการได้รับการสาธารณสุขเรื่องอะไรจะต้องไปพบ ใคร ที่ไหนและเมื่อไร

๒. จัดการอบรมอาสาสมัครต่อเนื่อง โดยกำหนดเวลาที่แน่นอนและหลักสูตรที่ชัดเจน ทุกเดือน ๆ ละ ๑ วัน ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องจัดการอบรมและฝึกปฏิบัติให้แก่อาสาสมัครให้สอดคล้องกับ ภารกิจที่อาสาสมัครต้องปฏิบัติ

๓. บูรณาการแผนและการสนับสนุนของกรม/กองวิชาการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามผังการ ปฏิบัติงานและการอบรมของอาสาสมัคร รวมทั้งแผนการถ่ายทอดของอาสาสมัครสู่ประชาชนด้วย ความสำคัญของศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน

ถ้าหากเรามีกำลังคนที่ได้รับการฝึกอบรมในรูปของอาสาสมัครดังกล่าวอีกทั้งมี กระบวนการสำหรับชาวบ้านในการค้นหาปัญหาทางสาธารณสุข และรู้วิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แล้ว เราก็หวังได้ว่า เราจะบรรลุเป้าหมายที่จะให้ประชาชนมีความสามารถในการดำเนินการให้เกิด สุขภาพดี ตามความต้องการของตัวเองได้ และเราก็เชื่อมั่นอีกด้วยว่า ถ้าเราดำเนินงานตาม หลักการสาธารณสุขแล้ว เราจะบรรลุถึงเป้าหมายสุขภาพดีอย่างแน่นอน

จากการศึกษาสรุปได้ว่า “การสาธารณสุขมูลฐาน” หมายถึง กลวิธีการสาธารณสุขที่ เพิ่มขึ้นจากระบบบริการสาธารณสุขของรัฐที่มีอยู่แล้ว ซึ่งเป็นกลวิธีที่จัดให้มีขึ้นในระดับตำบล และ หมู่บ้าน การที่จะส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรคและการฟื้นฟูสภาพ โดยที่รัฐจะสนับสนุนใน ด้านวิชาการข้อมูลข่าวสารการให้การศึกษาและฝึกอบรม ตลอดจนการจัดให้มีระบบส่งต่อผู้ป่วย โดย มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเป็นหลัก

ตารางที่ ๒.๙ แนวคิดของการสาธารณสุขมูลฐาน

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	แนวคิดของการสาธารณสุขมูลฐาน
สำนักงานคณะกรรมการ สาธารณสุขมูลฐาน, (๒๕๔๒, หน้า ๒).	เป็นกลวิธีทางสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นจากระบบบริการสาธารณสุขของรัฐ ซึ่งมีอยู่ในระดับตำบล และหมู่บ้านการสาธารณสุขเป็นวิธีการให้บริการสาธารณสุขที่ผสมผสานทั้งทางด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสภาพ
วรเดช จันทร, (๒๕๔๕, หน้า ๘-๑๐).	เป็นส่วนที่เพิ่มขึ้นจากระบบบริการของรัฐ โดยที่กระทรวงสาธารณสุขได้ผลักดันให้กิจกรรมสาธารณสุขมูลฐานได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วครอบคลุมพื้นที่เกี่ยวกับทั่วประเทศ
พันธทิพย์ रामสูตร, (๒๕๔๓, หน้า ๑๐).	๑. การมีส่วนร่วมของชุมชน ๒. การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม ๓. มีการปรับระบบบริการพื้นฐานของรัฐเพื่อรองรับการสาธารณสุขมูลฐาน ๔. การผสมผสานกับงานกระทรวงอื่น ๆ

๒.๕ หลักสังคหวัตถุ ๔

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสังคหวัตถุ ๔ พบว่ามีนักวิชาการนำเสนอไว้หลายท่าน ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาตามหัวข้อ ดังนี้

๒.๕.๑ ความหมายของสังคหวัตถุ ๔

มนุษย์ขึ้นชื่อว่าเป็นสัตว์สังคม จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันและมีการพึ่งพาอาศัยกัน และการมารวมกันของคนหมู่มากก็มักจะนำไปสู่ความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน อันนำไปสู่ความขัดแย้งในเวลาต่อมา ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ หรือหลักยึดเพื่อให้คนในสังคมยึดถือและปฏิบัติเพื่อให้เกิดความถูกต้อง เป็นธรรม และนำความเจริญมาสู่สังคม หลักสังคหวัตถุ ๔ ถือว่าเป็นหลักธรรมอย่างหนึ่งที่ช่วยประสานคนหมู่มากให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ซึ่งในพระไตรปิฎกได้กล่าวถึง สังคหวัตถุ ๔ ไว้ว่าเป็นสังคหวัตถุ (ธรรมเครื่องยึดเหนี่ยว) ๔ ประการ คือ

๑. ทาน (การให้)
๒. ปิยวาจา (วาจาเป็นที่รัก)
๓. อตถจริยา (การประพฤติประโยชน์)
๔. สมานัตตตา (การวางตนสม่ำเสมอ)

ทาน ปิยวาจา อตถจริยาในโลกนี้ และสมานัตตตาในธรรมนั้นๆตามสมควร ธรรมเหล่านี้แลช่วยอุ้มชูโลกเหมือนลิมสลักที่ยึดคุมรถซึ่งแล่นไปไว้นั้น ถ้าไม่พึงมีธรรมเหล่านี้ มารดาหรือบิดาก็

ไม่พึงได้การนับถือหรือการบูชาเพราะบุตรเป็นเหตุ แต่เพราะบัณฑิตเล็งเห็นความสำคัญของสังคหธรรมเหล่านี้ฉะนั้นบัณฑิตเหล่านั้นจึงถึงความเป็นใหญ่และเป็นผู้สำเร็จ^{๓๐}

คำสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเป็นสังคหธรรมที่ผู้ปฏิบัติตามทุกคนย่อมสามารถรู้แจ้งเห็นจริงได้ด้วยตนเอง และทำให้ผู้ปฏิบัติพันทุกข์ เข้าถึงความสุขและความบริสุทธิ์ภายในได้จริง ธรรมะของพระพุทธองค์เป็นความรู้อันบริสุทธิ์ เป็นธรรมโอสถขนานเอกที่สามารถเยียวยารักษาจิตใจของมวลมนุษยชาติให้หลุดพ้นจากความโลภ ความโกรธ ความหลง เพราะเมื่อใจปราศจากสิ่งเหล่านี้ ใจย่อมสะอาดบริสุทธิ์ มีอานุภาพและเกิดเป็นความเมตตากรุณาปราณี มีแต่ความรักความปรารถนาดีต่อกัน ซึ่งพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงตรัสไว้ในสังคหวัตถุสูตร ว่า

ทานญจ เปยยวชฺชญ จ อตถจริยา จ ยา อิธ

สมานตตตา จ ธมฺเมสุ ตตถ ตตถ ยถา รหิ

ทาน (การให้) เปยยวชฺช (มีวาจาเป็นที่รัก)

สมานตตตา (วางตนสม่ำเสมอ)

อตถจริยา (การประพฤติประโยชน์)^{๓๑}

สังคหวัตถุธรรมเหล่านี้ช่วยอุ้มชูโลก เหมือนลิมส์ล็กที่ยึดคบริดซึ่งเล่นไปไว้ได้ฉะนั้นในการอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น มนุษย์ทุกคนล้วนปรารถนาเป็นที่รักของคนรอบข้าง เป็นที่ยอมรับนับถือของทุกๆ คน และปรารถนาที่จะได้ยินได้ฟังคำยกย่องสรรเสริญ มากกว่าเสียงนินทาว่าร้ายพระพุทธองค์ได้ทรงสอนวิธีที่จะทำตนให้เป็นที่รักของสังคมว่า ขั้นแรกให้ปรับที่ตัวของเราเองก่อน คือ ต้องทำตัวเราให้เป็นคนน่ารักเสียก่อน โดยการปฏิบัติตามหลักสังคหวัตถุ ๔ ซึ่งเป็นคุณธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวใจคนผูกใจคนและประสานหมู่ชนให้มีความสามัคคี เป็นหลักธรรมที่ทำให้คนเป็นที่รัก เป็นที่ขอบใจของคนทั่วไป เป็นการปลูกไมตรี เต็มน้ำใจต่อกัน ทำให้สังคมเป็นสุข นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของสังคหวัตถุ ๔ ไว้ดังนี้

สังคหผละ แปลว่า กำลังแห่งการสงเคราะห์ หรือมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งเป็นธรรมที่สำคัญมากสำหรับนักบริหาร ผู้ทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่นถ้านักบริหารบกพร่องเรื่องมนุษยสัมพันธ์ ก็จะไม่มีคนมาช่วยทำงาน เมื่อไม่มีใครช่วยทำงานเขาก็เป็นนักบริหารไม่ได้พระพุทธเจ้าทรงสอนหลักการสร้างมนุษยสัมพันธ์ไว้เรียกว่าสังคหวัตถุ หมายถึงวิธีผูกใจคน พระองค์ตรัสว่า รถม้าแล่นไปได้เพราะมีลิมส์ล็กคอยตรึงส่วนประกอบต่างๆ ของรถม้าเข้าด้วยกันฉันใด คนในสังคมก็ฉันนั้น คือทำหน้าที่เป็นกาวใจเชื่อมประสานคนทั้งหลายเข้าด้วยกัน ลิมส์ล็กดังกล่าวนี้คือ สังคหวัตถุนักบริหารจะสามารถผูกใจเพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ได้ ถ้ามีสังคหวัตถุ ๔ ประการ^{๓๒} เป็นหลักการสงเคราะห์ หรือเป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจคน และประสานหมู่ชนไว้ในความสามัคคี^{๓๓} เป็นธรรม

^{๓๐} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), ธรรมบุญชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๓๑๔.

^{๓๑} อัง.นวก. (ไทย) ๒๓/๕/๔๓๔-๔๔๑.

^{๓๒} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตโต), พุทธวิธีการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑๔๔.

^{๓๓} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), ธรรมบุญชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๓๑๔-๓๑๕.

เครื่องยึดเหนี่ยวคือ ยึดเหนี่ยวใจบุคคลและประสานหมู่ชนไว้ในสามัคคี^{๓๔} เป็นธรรมเครื่องผูกมัดน้ำใจ^{๓๕}

สรุปได้ว่า สังคหัตถ์ ๔ หมายถึง เครื่องมือ หรือหลักธรรมที่ช่วยประสานคนหมู่มากให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เป็นเครื่องช่วยขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นทำให้คนอยู่ร่วมกันด้วยความรักสามารถนำไปใช้ได้ตั้งแต่ระดับครอบครัวจนถึงระดับสังคม เป็นธรรมอันจะก่อให้เกิดความผาสุกในบ้านเมืองและประเทศชาตินั่นเอง

ตารางที่ ๒.๑๐ ความหมายของสังคหัตถ์ ๔

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	ความหมายของสังคหัตถ์ ๔
พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), (๒๕๔๓, หน้า ๓๑๔).	๑. ทาน (การให้) ๒. ปิยวาจา (วาจาเป็นที่รัก) ๓. อัตถจริยา (การประพฤติประโยชน์) ๔. สมานัตตตา (การวางตนสม่ำเสมอ)
พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), (๒๕๔๙, หน้า ๑๔๔).	สังคหัตถ์ ๔ ไว้ว่า สังคหพละ แปลว่า กำลังแห่งการสงเคราะห์ หรือมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งเป็นธรรมที่สำคัญมากสำหรับนักบริหาร
พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), (๒๕๔๓, หน้า ๓๑๔-๓๑๕).	สังคหัตถ์ ๔ ไว้ว่า สังคหัตถ์ ๔ เป็นหลักการสงเคราะห์ หรือเป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจคน และประสานหมู่ชนไว้ในความสามัคคี
ปรีชา นันทาภิวัฒน์ น.อ.(พิเศษ), (๒๕๔๔, หน้า ๓๑).	กับสังคหัตถ์ ๔ ไว้ว่า สังคหัตถ์ ๔ เป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวคือ ยึดเหนี่ยวใจบุคคลและประสานหมู่ชนไว้ในสามัคคี
อุดม เขยกิจวงศ์ และกนิษฐาน แป้นสุวรรณ (๒๕๔๘, หน้า ๖๓).	สังคหัตถ์ ๔ ไว้ว่า เป็นธรรมเครื่องผูกมัดน้ำใจ

^{๓๔} ปรีชา นันทาภิวัฒน์ น.อ.(พิเศษ), พจนานุกรมหลักธรรมพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงแก้ว, ๒๕๔๔), หน้า ๓๑.

^{๓๕} อุดม เขยกิจวงศ์ และกนิษฐาน แป้นสุวรรณ, พระธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แสงดาว, ๒๕๔๘), หน้า ๖๓.

๒.๕.๒ องค์ประกอบของสังคหวัตถุ ๔

ในสังคมาฯ หนึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความเชื่อ ทศนคติ และวัฒนธรรมที่แตกต่างมาอยู่รวมในที่เดียวกัน จึงจำเป็นต้องมีการปกครองที่เหมาะสม เพื่อให้สังคมาฯ นั้นดำเนินไปด้วยความสงบเรียบร้อย และเกิดความสามัคคี สังคหวัตถุ ๔ ได้ชื่อว่าเป็นหลักธรรมทางพุทธศาสนาที่มีเครื่องมือหรือองค์ประกอบ ซึ่งเมื่อนำปฏิบัติตามแล้วจะทำให้ชีวิตดำเนินไปในแนวทางที่ถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ตนเองและสังคม องค์ประกอบเหล่านั้นได้มีนักวิชาการหลายๆท่านกล่าวไว้ ดังนี้

องค์ประกอบของสังคหวัตถุ มี ๔ ประการ ได้แก่

๑. ทาน หมายถึง การให้ (โอบอ้อมอารี) นักบริหารที่ดีต้องมีน้ำใจรู้จัก เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ให้ทานแก่เพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาการให้ทานจะช่วยให้ผู้คนอื่นไ้ได้ ดังพุทธพจน์ที่ว่า “ทโท คนถติมิตตานิ ผู้ให้ย่อมผูกใจมิตรไ้ได้” นักบริหารอาจให้ทานได้ ๓ วิธี คือ

ก. อามิสทาน หมายถึง การให้สิ่งของแก่เพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเฉพาะการให้เพื่อผูกใจในยามที่เขาตกต่ำหรือมีความเดือดร้อน ดังภาษิตอังกฤษที่ว่า “เพื่อนแท้คือเพื่อนที่ช่วยเหลือในยามตกยาก” การให้รางวัลหรือขึ้นเงินเดือนจัดเข้าในอามิสทาน

ข. วิทยาทาน คือ ธรรมทาน หมายถึง การให้คำแนะนำหรือสอนวิธีทำงานที่ถูกต้อง รวมถึงการจัดหลักสูตรพัฒนาบุคลากรหรือส่งไปศึกษาและดูงาน

ค. อกัณยทาน หมายถึง การให้อภัยเมื่อเกิดข้อผิดพลาดในการทำงาน หรือล่วงเกินซึ่งกันและกัน การให้อภัยไม่ทำให้ผู้ให้ต้องสูญเสียอะไร เป็นการลงทุนราคาถูกแต่ได้ผลตอบแทนราคาสูง นั่นคือ ได้มิตรภาพกลับคืนมา และมีคนสนองงานเพิ่มขึ้นอีกคนหนึ่งมีภาษิตจีนที่ว่า “มีมิตร ๕๐๐ คน นับว่ายังไม่ค่อยเกินไป มีศัตรู ๑ คน นับว่ามากเกินไป อับราฮัม ลินคอล์น กล่าวว่า “วิธีทำลายศัตรูที่ดีที่สุด คือ เปลี่ยนศัตรูให้เป็นมิตร” เราจะทำอย่างนั้นได้ก็ต่อเมื่อเรารู้จักให้อภัย

๒. ปิยวาจา หมายถึง การพูดถ้อยคำไพเราะอ่อนหวาน (วจีไพเราะ) นักบริหารที่ดีจะรู้จักผูกใจคนด้วยคำพูดอ่อนหวาน คำพูดหยาบกระด้างผูกใจใครไม่ได้ ตามปกติคนเราจะมดสิ่งของต้องใช้ของอ่อน เช่น เชือก หรือลวดมัด ในทำนองเดียวกันเราจะมดใจคนได้ก็ด้วยถ้อยคำอ่อนหวาน ดังโคลงโลกนิติที่ว่า

อ่อนหวานมานมิตรล้น เหลือหลาย

หยาบปรมิเกลอราย เกลื่อนไกล

ดุจดวงศศิฉาย ดาวดาษ ประดับนา

สุริยส่องดาราไร เมื่อร้อนแรงแสง

๓. อัถถจริยา หมายถึง การทำตัวให้เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่น (สงเคราะห์ประชาชน) ตรงกับคำพังเพยที่ว่า “อยู่บ้านท่านอย่านิ่งดูตาย ปั่นวัวปั่นควายให้ลูกท่านเล่น” นักบริหารทำอัถถจริยาได้หลายวิธี เช่น บริการช่วยเหลือยามเขาป่วยไข้ หรือเป็นประธานในงานพิธีของผู้ใต้บังคับบัญชาดังโคลงโลกนิติที่ว่า

อาศัยเรือนท่านให้ วิจารณ์

เห็นท่านทำงาน ช่วยพร้อม

แม้มีกิจโดยสาร นาเวศ

พายค่อยช่วยค้ำจ้วง จรดให้จนถึง

๔. สมานัตตา หมายถึง การวางตัวสม่ำเสมอ (วางตนพอดี) เมื่อนักบริหารไม่ทอดทิ้งผู้ร่วมงานทั้งหลาย เขาจึงจะสามารถสร้างทีมงานขึ้นมาได้ นั่นคือถือคติว่า “มีทุกข์ร่วมทุกข์ มีสุขร่วมสุข” นักบริหารต้องกล้ารับผิดชอบในผลการตัดสินใจของตนเอง ถ้าผลเสียตกมาถึงผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของตน นักบริหารต้องออกมาปกป้องคนนั้น ไม่ใช่หนีเอาตัวรอดตามลำพัง ตัวอย่าง

คนที่มีสมานัตตาก็คือคนที่เป็น “เพื่อนตาย” ในโคลงบทนี้

เพื่อนกิน สิ้นทรัพย์แล้ว แหนงหนี

หาง่าย หลายหมื่นปี มากได้

เพื่อนตาย ถ่ายแทนซี- วาวตม์

หายาก ฝากผีไข้ ยากแท้จักหา^{๓๖}

องค์ประกอบที่เกี่ยวกับสังคหัตถ์ ๔ ไว้ว่า ประกอบด้วย ทาน หมายถึง ความมีน้ำใจ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เสียสละ แบ่งปัน ช่วยเหลือด้านเงินทุน ปัจจัยสี่ ทรัพย์สิ่งของ รวมทั้งวิชาความรู้ ศิลปวิทยาการ ปิยวาจา หมายถึง ถ้อยคำที่สุภาพ ไพเราะอ่อนหวาน คำแนะนำชี้แจงสิ่งที่เป็นประโยชน์ มีเหตุมีผล มีหลักฐาน ชักจูงให้ประชาชนเกิดความสามัคคี ประองตอง เห็นอกเห็นใจเกื้อกูลกัน อตถจริยา หมายถึง ช่วยเหลือด้านร่างกาย และชวนช่วยเหลือกิจการต่างๆ บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ รวมทั้งช่วยแก้ไขปัญาา ปรับปรุงส่งเสริมด้านจริยธรรม และสมานัตตตา หมายถึง ทำตัวให้เข้ากับเขาได้ วางตนเสมอต้นเสมอปลาย ให้ความเสมอภาค ปฏิบัติสม่ำเสมอต่อคนทั้งหลาย ไม่เอาเปรียบ และเสมอในสุข ทุกข์ คือ ร่วมทุกข์ร่วมสุข ร่วมรับรู้แก้ไขปัญาา เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขร่วมกัน^{๓๗}

องค์ประกอบที่เกี่ยวกับสังคหัตถ์ ๔ ไว้ว่า สังคหัตถ์ ๔ เป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวได้แก่ ทาน คือการให้ เอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ เสียสละ แบ่งปัน ช่วยเหลือกันด้วยสิ่งของ ตลอดจนให้ความรู้แนะนำสั่งสอน ปิยวาจา คือ วาจาเป็นที่รัก วาจาพูดดีมีน้ำใจ กล่าวถ้อยคำสุภาพไพเราะอ่อนหวานทำให้เกิดความสามัคคี ตลอดจนคำแสดงประกอบด้วยเหตุผลเป็นหลักฐานจูงใจให้นิยมยอมตาม อตถจริยา การประพฤติประโยชน์ คือ ชวนชวนช่วยเหลือกิจการ บำเพ็ญสาธารณประโยชน์ ตลอดจนช่วยแก้ไขปรับปรุงส่งเสริมในทางจริยธรรม สมานัตตตา ความมีตนเสมอ คือ ทำตนเสมอต้นเสมอปลาย ปฏิบัติสม่ำเสมอในชนทั้งหลาย^{๓๘}

องค์ประกอบสังคหัตถ์ ๔ ไว้ว่า เป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจคน มี ๔ ประการ ได้แก่

๑. ทาน หมายถึงการให้ การเฉลี่ยเผื่อแผ่แก่กันและกัน ซึ่งเป็นข้อสำคัญเพราะว่าทุกคนนั้นย่อมต้องการความช่วยเหลือจากกันและกันอยู่ในด้านต่างๆ ในด้านวัตถุ เช่น ทรัพย์เงินทอง เครื่องอุปโภคบริโภคต่างๆ ในด้านกำลัากาย ช่วยกระทำการกิจการของกันและกันทางกาย ในด้านวาจา พูดจาช่วยเหลือกันในเรื่องที่ควรพูดจา ในด้านสติปัญญา ช่วยให้ความรู้ ให้การแนะนำ ในข้อที่ควรจะ

^{๓๖} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พุทธวิธีการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑๔๔-๑๔๖

^{๓๗} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), ธรรมบุญชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๓๑๔-๓๑๕.

^{๓๘} ปรีชา นันทาภิวัฒน์ (น.อ.พิเศษ), พจนานุกรมหลักธรรมพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงแก้ว, ๒๕๔๔), หน้า ๓๑.

แนะนำต่างๆ การให้การเฉลี่ยเผื่อแผ่เจือจานทุกคนทั้งผู้ใหญ่ ทั้งผู้น้อย ต่างก็ควรจะมีทาน คือให้การช่วยเหลือกัน ผู้ใหญ่ให้การช่วยเหลือผู้น้อย ผู้น้อยให้การช่วยเหลือผู้ใหญ่ ด้วยมีจิตใจมุ่งที่จะช่วยให้บรรลุถึงประโยชน์ที่ต้องการ หรือเพื่อที่จะให้พ้นจากอุปสรรคขัดข้องทั้งหลาย

๒. ปิยวาจา หมายถึง การเจรจาถ้อยคำซึ่งเป็นที่รักเป็นที่จับใจแก่กันและกัน อันเป็นถ้อยคำสุภาพ เพราะวาจาที่พูดออกไปนั้น ถ้าเป็นวาจาที่ไม่สุภาพไม่เป็นที่รักที่พอใจ ก็เป็นวาจาที่อาจเสียดแทงน้ำใจของผู้อื่น ทำให้ผู้อื่นเสียใจ เจ็บใจ ไม่สบายใจ เพราะฉะนั้นจึงสมควรที่ทุกคนจะต้องมีสติควบคุมใจ ควบคุมวาจา ที่จะพูดออกไปให้เป็นวาจาที่สุภาพ ที่เหมาะสม แม้ว่าในบางคราวต้องทำงานเหน็ดเหนื่อยก็ตาม สิ่งที่จะเป็นเครื่องในการควบคุมการพูดของเราให้ไพเราะก็คือสตินั่นเอง ดังนั้นการพูดหรือการแสดงออกทุกครั้งต้องมีสติอยู่เสมอ

๓. อตถจริยา หมายถึง การประพฤติประโยชน์ต่อกันและกัน คือ การทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสถาบัน เช่น โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย สังคมที่ตนอาศัยอยู่ ตลอดถึงประเทศชาติ สิ่งใดที่เป็นโทษก็ควรละเว้นไม่กระทำ การประพฤติตนให้เป็นประโยชน์สามารถปฏิบัติได้ทั้งกาย วาจา ใจ ในทุกเวลาทุกโอกาส

๔. สมานัตตตา หมายถึง ความเป็นผู้วางตนสม่ำเสมอ หรือเสมอต้นเสมอปลาย ซึ่งหมายถึงการรักษาระเบียบวินัยอันใดที่ทุกคนพึงปฏิบัติทั้งผู้ใหญ่ทั้งผู้น้อยตามหน้าที่ที่บัญญัติเอาไว้เป็นระเบียบของสถานที่ ของหน่วยงาน เช่น กฎระเบียบของสถาบันการศึกษา กฎระเบียบของสถานที่ราชการต่างๆ เป็นต้น ตลอดถึงกฎหมายบ้านเมือง ในทางพระพุทธศาสนาก็คือพระวินัยบัญญัติสำหรับพระภิกษุทั้งหลายนั่นเอง^{๓๙}

องค์ประกอบที่เกี่ยวกับสังคหัตถ์ ๔ ไว้ว่า สังคหัตถ์ ๔ ประกอบด้วย ทานะ คือ การให้ มีใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เสียสละแบ่งปัน ช่วยเหลือกันด้วยสิ่งของตลอดจนถึงให้ความรู้ และคำแนะนำสั่งสอน ปิยวาจา คือ วาจาเป็นที่รัก มีวาจาพูดตบตีน้ำใจวาจาซาบซึ้ง กล่าวคำสุภาพไพเราะอ่อนหวาน สมานสามัคคี ก่อเกิดไมตรีและความรักกันนับถือ แสดงประโยชน์ประกอบด้วยเหตุผลเป็นหลักฐาน เป็นมูลเหตุจูงใจให้นิยมยอมตาม อตถจริยา คือ การประพฤติประโยชน์ ขวนขวายช่วยเหลือกิจการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ แก้ไขปรับปรุงส่งเสริมในทางจริยธรรม สมานัตตตา คือ วางตนสม่ำเสมอเสมอต้น เสมอปลาย ปฏิบัติสม่ำเสมอในชนทุกชั้น วางตนให้เหมาะสมแก่ฐานะ ภาวะ บุคคล เหตุการณ์ และสิ่งแวดล้อมให้ถูกทาง^{๔๐}

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของสังคหัตถ์ ๔ หมายถึง หลักธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจคน การผูกไมตรี เอื้อเฟื้อ เกื้อกูล หรือเป็นหลักการสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน มีหลัก ๔ ประการ ได้แก่ ๑. ทาน คือ การให้ การสงเคราะห์หรือช่วยเหลือผู้อื่นด้วยการให้สิ่งของของตนให้แก่ผู้ที่ต้องการ ผู้ขาดแคลนหรือผู้เดือดร้อน ๒. ปิยวาจา คือ การเจรจาด้วยถ้อยคำที่สุภาพและถ้อยคำที่มีประโยชน์ พูดถ้อยคำที่เป็นจริง ๓. อตถจริยา คือ การประพฤติตนให้เป็นประโยชน์แก่ทั้งตนเองและผู้อื่น รู้จักการ

^{๓๙} บุญศิริ ขวลิตรารัง, **ธรรมโอสธ**, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๔๕), หน้า ๖๑-๖๒.

^{๔๐} บรรเทิง พาวิจิตร, **การปกครองตามแนวพุทธศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๖๗.

เสียสละ ไม่เห็นแก่ตัว ไม่เห็นแก่ความสุขสบายส่วนตัว (๔.สมานัตตตา คือ การวางตัวให้เหมาะสม เสมอต้นเสมอปลาย รู้จักวางตนให้เหมาะสมกับฐานะ มีจิตใจมั่นคงไม่หวั่นไหว เปลี่ยนแปลงง่าย

ตารางที่ ๒.๑๑ องค์ประกอบของสังคหวัตถุ ๔

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	องค์ประกอบของสังคหวัตถุ ๔
พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), (๒๕๔๙, หน้า ๑๔๔-๑๔๖).	๑. ทาน คือ การให้ การสงเคราะห์หรือช่วยเหลือผู้อื่นด้วยการให้สิ่งของที่ตนมีให้แก่ผู้ที่ต้องการ ผู้ขาดแคลนหรือผู้เดือดร้อน ๒. ปิยวาจา คือ การเจรจาด้วยถ้อยคำที่สุภาพและถ้อยคำที่มีประโยชน์ พูดถ้อยคำที่เป็นจริง ๓. อตถจริยา คือ การประพฤติตนให้เป็นประโยชน์แก่ทั้งตนเองและผู้อื่น รู้จักการเสียสละ ไม่เห็นแก่ตัว ไม่เห็นแก่ความสุขสบายส่วนตัว ๔. สมานัตตตา คือ การวางตัวให้เหมาะสม เสมอต้นเสมอปลาย
ปรีชา นันทาภิวัดน์ (น.อ.พิเศษ), (๒๕๔๔, หน้า ๓๑).	สังคหวัตถุ ๔ เป็นธรรมเครื่องยึดเหนี่ยว ได้แก่ ทาน คือ การให้ ปิยวาจา คือ วาจาเป็นที่รัก อตถจริยา การประพฤติประโยชน์ สมานัตตตา ความมีตนเสมอ
บุญสิริ ขวลิตรจารย์, (๒๕๔๕, หน้า ๖๑-๖๒).	๑. ทาน หมายถึง การให้ ๒. ปิยวาจา หมายถึง การเจรจาถ้อยคำซึ่งเป็นที่รักเป็นที่จับใจแก่กันและกัน ๓. อตถจริยา หมายถึง การประพฤติประโยชน์ต่อกันและกัน ๔. สมานัตตตา หมายถึง ความเป็นผู้วางตนสม่ำเสมอ
บรรเทิง พาวิจิตร, (๒๕๔๘, หน้า ๖๗).	สังคหวัตถุ ๔ ประกอบด้วย ทาน คือ การให้ ปิยวาจา คือ วาจาเป็นที่รัก อตถจริยา คือ การประพฤติประโยชน์ สมานัตตตา คือ วางตนสม่ำเสมอ เสมอต้นเสมอปลาย

๒.๕.๓ การประยุกต์ใช้หลักสังคหัตถุธรรม

อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) คือ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากชาวบ้านในแต่ละกลุ่มบ้านและได้รับการอบรมตามหลักสูตรที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมสุขภาพอนามัย (changeagents) การสืบทอดสาธารณสุข การแนะนำเผยแพร่ความรู้ การวางแผนและประสานกิจกรรมพัฒนาสาธารณสุขตลอดจนให้บริการสาธารณสุขด้านต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมสุขภาพ การเฝ้าระวังและป้องกันโรค การช่วยเหลือและรักษาพยาบาลขั้นต้น การปฐมพยาบาลเบื้องต้น และจัดกิจกรรมพัฒนาสาธารณสุขมูลฐานในหมู่บ้านหรือชุมชน ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขย่อมใกล้ชิดกับคนหมู่มากจึงทำให้อาสาสมัครสาธารณสุขเหนื่อยกับการทำงาน เกิดความไม่พอใจ ดังนั้นหากนำหลักสังคหัตถุ ๔ ไปใช้ในปฏิบัติงานแล้วก็จะทำให้อาสาสมัครสาธารณสุขมีความสุขกับการที่ปฏิบัติเพราะหลักสังคหัตถุธรรมเป็นหลักธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจผู้อื่นไว้ หรือหลักในการสงเคราะห์ผู้อื่น ซึ่งเป็นเรื่องใกล้ตัวในชีวิตประจำวัน คนเราทุกคนสามารถปฏิบัติได้โดยไม่รู้ตัว และเป็นเหตุให้เรามีคนรักใคร่ หรือมีสหาย มิตร บริวารมาก มีอยู่ ๔ ประการด้วยกัน ได้แก่

๑. การให้ (ทาน) ก็คือ รู้จักการให้ในรูปแบบต่างๆ รู้จักช่วยเหลือ แบ่งปันไม่ว่าสิ่งนั้นจะเป็นวัตถุสิ่งของ วิชาความรู้ การให้อภัย การให้ธรรมะ อีกหลายเรื่องราวที่เราหยิบยื่นให้คนอื่น ซึ่งอาจจะเป็นคนที่รู้จัก หรือไม่รู้จักก็ตาม แต่สร้างบุญได้ทันตาเห็นนั่นก็คือ ความสบายใจ ซึ่งจะเป็นอานิสงส์สืบเนื่องในเรื่องอื่นอีกหลายเรื่องราวในอนาคต

๒. การพูดจาไพเราะ (ปิยวาจา) หมายถึงการพูดไพเราะ น่ารัก พูดด้วยความจริงใจ ถูกกาลเวลา ไม่พูดจาก้าวจวบ อวดรู้ หรือเหน็บแนม หรือพูดจากข่มเหงคนอื่นต่อหน้าธารกำนัล หรือเรื่องราวเกี่ยวกับการสนทนา การพูดจาก ต้องมีสติทุกครั้งต่อหน้าผู้สนทนาด้วย ไม่ว่าเรื่องใดก็แล้วแต่

๓. การทำประโยชน์ต่อส่วนรวม (อัตถจริยา) หมายถึง ทำประโยชน์ต่อถิ่นที่อยู่ด้วยกัน ให้เจริญก้าวหน้า สร้างสรร พัฒนาตามศักยภาพของตน โดยมุ่งเน้นเพื่อความเป็นไปในหมู่กลุ่มให้เจริญทั้งวัตถุและจิตใจ

๔. การวางตนเสมอต้นเสมอปลาย (สมานัตตตา) การทำตัวให้เข้ากับผู้อื่นโดยไม่ถือตัว ไม่แบ่งแยกชั้นวรรณะหรือศักดิ์นาในสถานที่ องค์กร หรือแบ่งแยกหมู่กลุ่ม ฝักฝ่าย หรือทำตัวให้แตกแยกในองค์กร แต่ต้องสร้างความรักใคร่กลมเกลียว และมีแนวร่วมไปในทางเดียวกัน

หากนำหลักสังคหัตถุธรรมมาปรับใช้แล้วจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ

๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีวิวัฒนาการมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ และเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกของไทยด้วยมีผู้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจดังนี้

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Time ฉบับวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๔๗๕^{๔๑} ความตอนหนึ่งว่า “ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่นเรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมีกรปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์ที่ดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

การมีการปกครอง รูปแบบเทศบาลไว้ดังนี้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ ๑๑ พุทธศักราช ๒๕๔๓ กำหนดให้ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลก็ให้จัดตั้งท้องถิ่น นั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็นทบวงการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น (มาตรา ๗) โดยกำหนดเทศบาลแต่ละประเภท ดังนี้^{๔๒}

๑. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชกฤษฎีกานั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา ๙)

๒. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกานั้นยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา ๑๐)

๓. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนครพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา ๑๑.ทั้งนี้ การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือเปลี่ยนเขตเทศบาลให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๑๒.และเทศบาลที่ยกฐานะอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๑๓.

และได้กล่าวถึงโครงสร้างของเทศบาล ว่าประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง เดิมโครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล และคณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งกันเอง ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล แต่อย่างไรก็ตามในปี

^{๔๑} ปธาน สุวรรณมงคล, รศ.ดร., สถาบันและกระบวนกรทางการเมืองไทย, หน่วยที่ ๑๔, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘), หน้า ๓๐๑.

^{๔๒} ทองอาน พาโทสง, ประมวลกฎหมายและระเบียบการปฏิบัติงานของท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : วี. เจ.พรินติ้ง, ๒๕๔๙), หน้า ๑๓๐-๑๔๒.

พุทธศักราช ๒๕๔๓ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช ๒๔๙๖ เสียใหม่และเพิ่มรูปแบบของผู้บริหารเทศบาลเข้ามาอีก ๑ รูปแบบคือนายกเทศมนตรี โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๑ พุทธศักราช ๒๕๔๓ ว่าเทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งโดยวิธีการดังนี้ คือผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใด จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้จัดทำประชามติในเขตเทศบาลนั้นว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดจากวันออกเสียงประชามติและให้เป็นรูปแบบการบริหารตามประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงลงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่นได้การร้องขอให้ทำประชามติดังกล่าวมาแล้วจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นไม่น้อยกว่า ๓๖๐ วัน และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่งได้เพียงครั้งเดียว รวมทั้งให้มีกับเทศบาลทุกแห่งตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ยกเว้นในกรณีของเทศบาลนครเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล^{๔๓}

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น เป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล และได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เทศบาลแบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร (พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ ๑๒, ๒๕๔๖) ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล ดังต่อไปนี้

๒.๖.๑ กำเนิดและพัฒนาการของเทศบาล

เทศบาลถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมากที่สุดในปัจจุบัน เทศบาลในประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ๑ ปี ภายใต้อำนาจของพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ปรีดี พนมยงค์ ถือเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งผลักดันให้เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งเป็นผู้นำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แพร่หลายในตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญที่สุดคนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ อีกด้วย

ความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยมีความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลหลายครั้งตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ต้องการให้

^{๔๓} ทองอาน พาไทสง, ประมวลกฎหมายและระเบียบการปฏิบัติงานของท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : วี. เจ.พรินติ้ง, ๒๕๔๙), หน้า ๑๖๐-๑๖๙.

ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการปกครองตนเองขึ้นตามแบบอย่างประเทศตะวันตกที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

นอกจากนี้เรายังพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยขึ้นคณะหนึ่งซึ่งมีนายอาร์ ดี เรก เป็นประธาน โดยที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวเสนอให้มีการจัดตั้ง “ประชาธิปไตย” ซึ่งภายหลังต่อมาเรียกว่า “เทศบาล” และความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลยังปรากฏให้เห็นอีกครั้งในการจัดตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งไม่มีประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

มีหลายคนอาจสงสัยว่าทำไมเทศบาลจึงกลายเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานที่สุดแทนที่จะเป็นสุขาภิบาล ซึ่งถือเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเช่นกัน คำตอบต่อคำถามนี้ ก็คือ นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มองว่า สุขาภิบาลไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง กล่าวคือ สุขาภิบาล มีองค์ประกอบบางประการที่ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เพราะมีกรรมการสุขาภิบาลหลายตำแหน่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกำหนดให้ประธานสุขาภิบาลบางแห่งเป็นนายอำเภอ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีผู้กล่าวว่า “เทศบาล” ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เต็มรูปแบบประเภทแรกของการปกครองท้องถิ่นไทย

๒.๖.๒ แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดของเทศบาลในประเทศไทย

นักวิชาการส่วนใหญ่ที่ศึกษาเรื่องเทศบาลในประเทศไทยมองว่า เทศบาลมาจาก “พัฒนาการของสุขาภิบาล” กล่าวคือ มองว่าเทศบาลในปัจจุบันจะมีไม่ได้เลย หากไม่มีการเกิดขึ้นของสุขาภิบาล เพราะเทศบาลถือเป็นผลพวงประการสำคัญของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองคล้ายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกก่อนเทศบาลเสียอีก นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้ยกตัวอย่างอันเป็นที่น่าสนใจเพื่อสนับสนุนแนวคิดของตนดังกล่าวว่าในระหว่างรัชกาลที่ ๕ ถึงรัชกาลที่ ๗ ประเทศไทยมีสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น ๓๕ แห่ง ซึ่งในระยะนี้สุขาภิบาลแทบจะไม่มีการขยายตัวในแง่ของจำนวนเลย จนทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ทรงมีพระราชดำริเพื่อกระจายอำนาจให้มากขึ้นดังกล่าวที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย อันเป็นแนวคิดที่จะให้เทศบาลขึ้นมาทำหน้าที่แทนสุขาภิบาลที่มีอยู่ จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่า เทศบาลที่มีขึ้นในปัจจุบัน เป็นผลพวงประการหนึ่งของการจัดตั้งสุขาภิบาลในอดีตที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าแนวคิดด้วยการกำเนิดขึ้นของเทศบาลไทยจะเป็นอย่างไรก็ไม่ใช่ว่าจะสำคัญมากนักที่จะเป็นประเด็นในการมุ่งพิจารณาหรือถกเถียงสำหรับกาลปัจจุบัน หากแต่ประเด็นที่สำคัญกว่านั้นก็คือ เราจะทำให้เทศบาลไทยเข้มแข็งขึ้นได้อย่างไรต่างหาก

๒.๖.๓ เหตุในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศ

หากจะกล่าวถึงเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยแล้ว เราอาจมีเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยได้ ๓ เหตุผลใหญ่ๆ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง จัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อการปกครองในระดับชาติเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ อำนาจอธิปไตย นิติบัญญัติ อำนาจอธิปไตย และอำนาจอตุลาการ ดังนั้น การปกครองในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องมีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยที่เทศบาลเป็นองค์กรทางการเมืองแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังมีการจำลองโครงสร้างของการเมืองในระดับชาติมาไว้ในเทศบาลด้วย คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติออกจากกัน และให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ การจัดเทศบาลยังจะต้องให้สอดคล้องไปกับระเบียบบริหารราชการการแผ่นดินของประเทศ ที่ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลก็คือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ประการที่สอง จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เนื่องมาจากภารกิจของรัฐบาลที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ จนไม่อาจจะลงไปควบคุมดูแล หรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรการเมืองอื่นๆ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ต่างๆ นี้อย่างนี้ และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการจากภาครัฐได้รวดเร็วและทั่วถึงยิ่งขึ้น

เหตุผลในประการนี้ พิจารณาได้จากคำกล่าวของ ปรีดี พนมยงค์ ที่ว่า

“ในประเทศไทยที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมืองมาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้น ๆ อาจมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่างพลเมืองอันอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียกับพลเมืองอีกท้องถิ่นหนึ่ง เหตุฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะรวมอำนาจบริหารไว้ที่ศูนย์กลางแห่งเดียวย่อมจะทำได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความคิดติดขัดและไม่สะดวกแก่ราชการ”

นอกจากการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลแล้ว ยังก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างอื่นแก่รัฐบาลได้อีกส่วนหนึ่ง นั่นก็คือ “แรงสนับสนุนทางการเมือง” ที่รัฐบาลในขณะนั้นจะได้รับมากขึ้น เนื่องจากเมื่อรัฐบาลได้แบ่งภาระหน้าที่บางอย่างไปให้แก่เทศบาลแล้ว เทศบาลจะทำหน้าที่ในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในเขตเทศบาล เมื่อประชาชนได้รับการบริการอย่างรวดเร็วจากเทศบาลโดยตรง ก็ไม่จำเป็นต้องรอนบประมาณหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล เนื่องจากสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้ เมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองในระบบเก่าที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาปกครองตนเอง

ประการที่สาม จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เนื่องจากในขณะนั้น เพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เพียง ๑ ปี ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้นการจัดตั้งเทศบาลที่มีโครงสร้างจำลองมาจากปกครองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนสถาบันที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมากขึ้น

หากพิจารณาถึงเหตุผลต่าง ๆ ของการจัดตั้งเทศบาลแล้ว เราจะพบว่าเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในระยะเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติมากกว่าการมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

๒.๖.๔ พัฒนาการของเทศบาลไทย

เทศบาลในประเทศไทย นับว่ามีการพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ อย่างไรก็ตามการพัฒนาของเทศบาลไทยในอดีตที่ผ่านมา ก็ไม่ก้าวหน้าเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีเทศบาลอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดเวลา

หากนับถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมาแล้วกว่า ๗๐ ปี มีกฎหมายแม่บทเทศบาล (ที่ไม่นับรวมกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม) ทั้งสิ้น ๔ ฉบับ และยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลอีก เช่น กฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รวมอีกหลายฉบับ

๒.๖.๕ กฎหมายแม่บทของเทศบาล ทั้ง ๔ ฉบับ มีดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖
๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑
๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๑ ครั้งในปี พ.ศ.

๒๔๘๗

๔. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน รวม

๑๒ ครั้ง^{๔๔}

^{๔๔}มรุต วันทนากร, พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๑-๖.

๒.๖.๖ โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลแบ่งตามหัวข้อดังนี้

๑. ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด ๓ ประเภท อันได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียดดังนี้

๑.๑ เทศบาลนคร

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร การจัดตั้งเทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

เทศบาลนครประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (หรือนายกเทศมนตรี) แล้วแต่กรณี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ ๒๔ คน โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๔ คน นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่แตกต่างไปจากเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอีกด้วย

๑.๒ เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

เทศบาลเมืองประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกเทศบาลได้ ๑๘ คน และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๓ คน

๑.๓ เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร)

เทศบาลตำบลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ ๑๒ คน โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน^{๔๕}

๒. โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

เดิมก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เทศบาลในประเทศไทยมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาล ในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ในปัจจุบันภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบเพิ่มขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาล

^{๔๕} มรุต วันทนากร, พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๒๓-๒๔.

อย่างไรก็ตาม ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง เป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งได้แก่ การที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นจุดสิ้นสุดของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

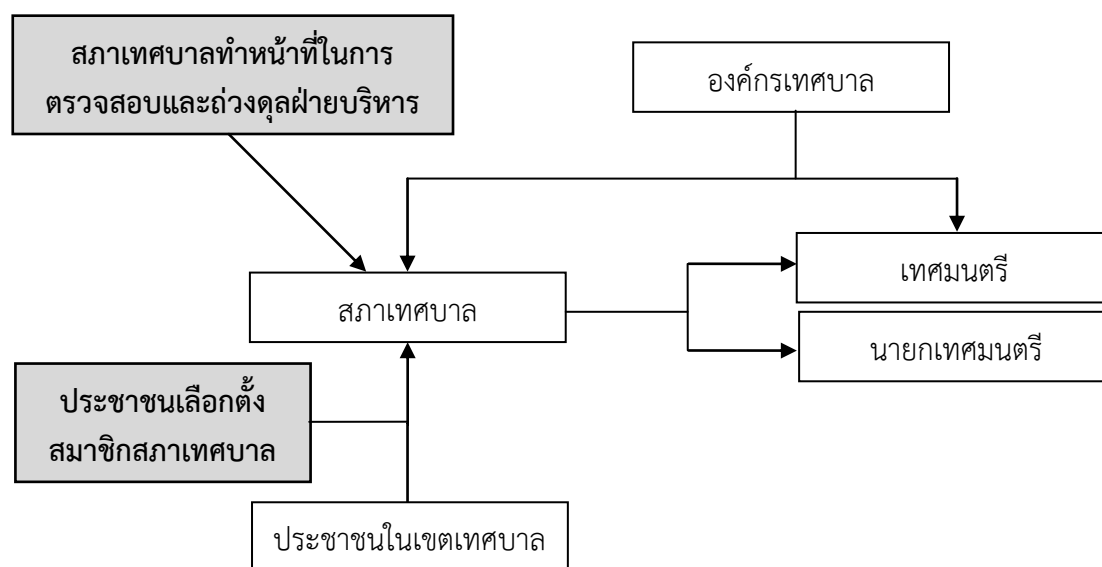
สำหรับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี มีรายละเอียดดังนี้

รูปแบบคณะเทศมนตรี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างในรูปแบบสภากับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ มีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร (ในที่นี้หมายถึงนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล และสภาเทศบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างใกล้ชิด และในบางกรณีอาจกำหนดการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารได้

มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล” ขณะเดียวกันก็กำหนดสถานะของนายกเทศมนตรีให้เป็นหัวหน้าในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีเทศบาลมนตรีเป็นผู้ช่วย

กฎหมายยังได้กำหนดผู้ที่มีคุณสมบัติของนายกเทศมนตรีไว้ด้วยว่าต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นั่นก็หมายถึง นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะทำหน้าที่ในสองสถานะ คือ สถานะของฝ่ายบริหารและสถานะของสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น ความเกี่ยวพันกันของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาจึงมีอยู่อย่างใกล้ชิด

โดยสรุป โครงสร้างและรูปแบบความสัมพันธ์ของคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาลมีดังแผนภาพที่ ๒.๑ ดังนี้



แผนภาพที่ ๒.๑ โครงสร้างความสัมพันธ์ของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล

จากแผนภาพข้างต้นแสดงให้เห็นว่า เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ที่ “สภาเทศบาล” เพราะสภาเทศบาลทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกัน

ก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย นอกจากนี้การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารก็ขึ้นอยู่กับฝ่ายสภาด้วยเช่นกัน

การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับฝ่ายสภา ไม่ได้หมายความว่าสภาเทศบาลจะสามารถอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีได้ แต่สภาเทศบาลยังมีเครื่องมืออื่นๆ ในการทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานต่อไปได้ และในบางกรณีอาจถึงการพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี

เครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลของฝ่ายสภาเทศบาลที่มีต่อฝ่ายบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี ก็คือ เครื่องมือในการควบคุมงบประมาณ กล่าวคือ มาตรา ๖๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๓ (ฉบับที่ ๑๑) กำหนดว่า

“ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณในกรณีแห่งเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังนายอำเภอ เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว ในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้น ให้ส่งคืนสภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ในกรณีที่สภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับการบริหารเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี”

และในมาตรา ๔๕ ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ยังระบุต่อไปอีกว่า

“เทศมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างราชเทศบัญญัติงบประมาณและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่ง”

จากทั้ง ๒ มาตรา เห็นได้ว่า สภาเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น มีอำนาจค่อนข้างมากโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการพิจารณาหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแล้ว โอกาสที่คณะเทศมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นออกจากตำแหน่งก็มีสูงมาก

อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้สภาเทศบาลเป็นเพียงองค์กรเดียวที่จะทำให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะกฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความถูกต้องในการตัดสินใจของสภาเทศบาลอีกชั้นหนึ่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยการตัดสินใจของสภาเทศบาลแล้ว ร่างเทศบัญญัตินั้นก็ตกไป แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย สภาเทศบาลต้องกลับไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง และหากยังยืนยันตามการตัดสินใจในครั้งแรกต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามในการลงมติครั้งที่สอง

กลไกนี้ ทำให้การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ต้องขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล จนในบางครั้งทำให้เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนี้นี้ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง

เพราะสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามเงื่อนไขข้างต้น ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวอยู่เสมอ ๆ ว่า ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาในรูปแบบคณะเทศมนตรีนี้เป็นรูปแบบ “ฝ่ายบริหารอ่อนแอ”^{๔๖}

๓. โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

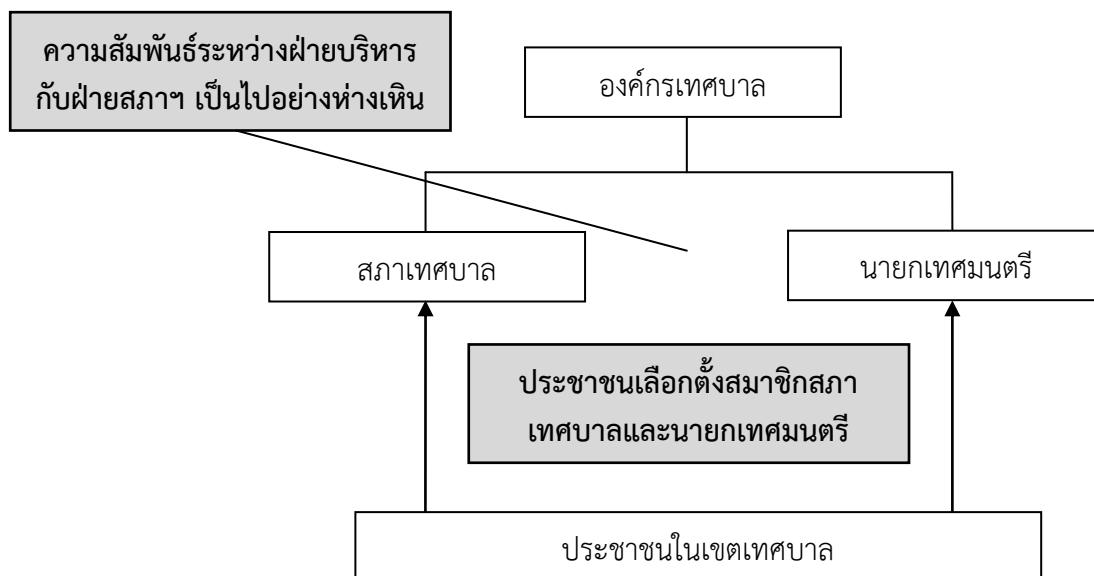
สำหรับโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีโครงสร้างหลักที่คล้ายกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของเทศบาลกับฝ่ายสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) และสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งคู่ และในขณะเดียวกันนายกเทศมนตรีสามารถมี “ผู้ช่วย” ได้เช่นกัน แต่ผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้จะไม่เรียกว่า “เทศมนตรี” แต่จะเรียกว่า “รองนายกเทศมนตรี” ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้เท่าใดขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่วงเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี กล่าวคือ ความสัมพันธ์มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. นายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล
๒. รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี
๓. รองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล

จากความสัมพันธ์ทั้ง ๓ ด้านดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารห่างเหินกัน มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจนและต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียว คือ ถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาลซึ่งผิดกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเช่นกัน ดังแผนภาพที่ ๒.๒ ดังนี้

^{๔๖}มรุต วันทนากร, พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๒๕-๒๘.



แผนภาพที่ ๒.๒ โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล

๓.๑ ความสำคัญของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ดังนี้

๑. นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
๒. การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรี ไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล
๓. สภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารโดยตรง

๔. ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล มีกลไกที่แตกต่างจากเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี ดังที่มาตรา ๖๒ ตรี กำหนดไว้ว่า

“ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคนเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง และยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งสภาเทศบาลเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งภายในเจ็ดวันนับตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คน ร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับตั้งแต่วันที่กรรมการควบคุมจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติ หรือไม่อาจปฏิบัติ

หน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการในวรรคสี่ให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลตามมาตรา ๖๑ ทวิ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง”

เมื่อสภาเทศบาลได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรีแล้ว ให้สภาเทศบาลพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จ หรือไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ให้ร่างเทศบัญญัติตกไป แล้วให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

จะเห็นได้ว่า เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีมีกลไกในการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล นอกจากนี้กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้และรวมถึงให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้อีกด้วย^{๔๗}

๔. โครงสร้างภายในของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

๑. สำนักงานปลัดเทศบาล

๒. ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นในข้างต้น ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งการโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล ให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

๑. สำนักปลัดเทศบาล

๒. กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย

^{๔๗} มรุต วันทนากร, พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๒๘-๓๑.

๒.๑ ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง

- | | |
|------------------------------|--------------------|
| - การคลัง | - การช่าง |
| - การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม | - การศึกษา |
| - วิชาการและแผนงาน | - การประปา |
| - การแพทย์ | - การช่างสุขาภิบาล |
| - สวัสดิการสังคม | |

๒.๒ หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

- เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการเทศบาลกำหนด (ก.กลาง เทศบาล)

- สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาลและราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ

- สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

- การแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัด สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้กำหนดเป็นประกาศเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.จ.)

- การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ^{๔๘}

๔.๑ อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล^{๔๙} ดังนี้

^{๔๘} มรุต วันทนากร, พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๓๕-๓๗.

^{๔๙} ประธาน สุวรรณมงคล รศ. ดร., สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน่วยที่ ๑๔, (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, ๒๕๔๘), หน้า ๓๐๓-๓๐๔.

ตารางที่ ๒.๑๒ ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖)

ประเภทของเทศบาล	ภารกิจหน้าที่
เทศบาลตำบล (กำหนดไว้ในมาตราที่ ๕๐)	๑. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ๒. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ๓. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ๔. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ๕. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ๖. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ๗. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ๘. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ๙. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
เทศบาลเมือง (กำหนดไว้ในมาตราที่ ๕๓)	๑. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐ ๒. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ๓. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ๔. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ ๕. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ๖. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ๗. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ๘. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
เทศบาลนคร (กำหนดไว้ในมาตราที่ ๕๖)	๑. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓ ๒. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ๓. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข ๔. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสหและสถานบริการอื่น ๕. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม ๖. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ ๗. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง ๘. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว ๙. กิจการอื่นๆ ตามมาตรา ๕๔

มีข้อน่าสังเกตต่อประเด็นเรื่องหน้าที่ของเทศบาลประการหนึ่งก็คือ หน้าที่ของเทศบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด เทศบาลจะสามารถกระทำได้ ก็ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายอื่นๆ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ อีกแล้ว เทศบาลจึงจะสามารถกระทำได้โดยเห็นได้จากการที่กฎหมายใช้คำ

นำหน้ามาตราว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาล...มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้...” คำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” นั้น ทำหน้าที่ของเทศบาลถูกจำกัดไว้ แม้กฎหมายเทศบาลจะกำหนดให้เทศบาลทำหน้าที่นั้นได้ แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นกำหนดเป็นอย่างอื่น เทศบาลก็ไม่อาจทำหน้าที่ดังกล่าวตามที่กฎหมายเทศบาลกำหนดได้ หรือกระทำได้อีกด้วยข้อจำกัดตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดเท่านั้น ดังนั้น แม้ในหน้าทุกหน้าที่ เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าว

๔.๒ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

๑. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
๒. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
๓. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
๔. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
๕. การสาธารณูปการ
๖. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
๗. การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
๘. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
๙. การจัดการศึกษา
๑๐. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อย

โอกาส

ท้องถิ่น

๑๑. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
๑๒. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
๑๓. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
๑๔. การส่งเสริมกีฬา
๑๕. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
๑๖. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
๑๗. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
๑๘. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
๑๙. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
๒๐. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
๒๑. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
๒๒. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

๒๓. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณูปโภคสถานอื่นๆ

๒๔. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒๕. การผังเมือง

๒๖. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

๒๗. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

๒๘. การควบคุมอาหาร

๒๙. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๓๐. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๓๑. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ไว้มากมายเช่นนี้ ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งเทศบาล ต้องเตรียมตัวรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรจากรัฐบาล ตามทิศทางที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๕๐}

๔.๓ รายได้ของเทศบาล

เทศบาลในปัจจุบันมีแหล่งรายได้สำคัญ ๓ ด้าน ได้แก่

- ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่างๆ ทั้งที่เทศบาลจัดเก็บเอง หรือรัฐบาลจัดเก็บให้แล้วส่งคืนให้กับเทศบาล หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งสัดส่วนให้ เป็นต้น

- รายได้จากเงินอุดหนุนซึ่งแบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

- รายได้จากกิจการอื่นๆ ของเทศบาลเอง เช่น โรงรับจำนำ กิจการเทศพาณิชย์ เป็นต้น

การกำหนดว่าภาษีประเภทใดเป็นของเทศบาลหรือเป็นของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น มีการกำหนดสัดส่วนใด เทศบาลเก็บอัตราภาษีเพิ่มได้อีกเท่าใด รายละเอียดต่าง ๆ เหล่านี้ มีกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างน้อย ๓ ฉบับ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๔.๔ รายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖

กฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลมีรายได้จากแหล่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

๒. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

๓. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล

^{๕๐}มรุต วันทนากร, พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๓๗-๔๐.

๔. รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

๕. พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

๖. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ (การกู้เงินต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)

๗. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๘. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

๙. รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

๔.๕ รายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากรายได้ทั้ง ๙ ประการแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังได้กำหนดรายได้ของเทศบาลและท้องถิ่นอื่นอีกหลายประการดังนี้

๑. ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

๒. ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

๓. ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

๔. ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จัดเก็บ

๕. ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด แล้วไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

๖. ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล โดยออกข้อบัญญัติเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

๗. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

๘. ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

๙. ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

๑๐. อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

๑๑. อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

๑๒. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

๑๓. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

๑๔. ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

๑๕. ค่าธรรมเนียมสนามบิน

๑๖. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
๑๗. ค่าธรรมเนียมใช้น้ำบาดาล
๑๘. ค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น
๑๙. รายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาล

แหล่งรายได้ประเภทต่างๆ ที่กล่าวถึงในข้างต้น มิได้หมายความว่าเทศบาลจะมีรายได้ภาษีเหล่านี้ทั้งหมดเต็มจำนวน หากแต่ยังต้องแบ่งรายได้บางประเภทให้กับหน่วยงานอื่นอีก เช่น รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้การจัดเก็บรายได้เหล่านี้ เทศบาลมิได้เป็นผู้จัดเก็บเองทั้งหมด ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้ามาดำเนินการเก็บภาษีให้แก่เทศบาลอีก เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมการขนส่งทางบก เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนได้สรุปการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลไว้ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑๓ การจัดเก็บรายได้ของเทศบาล

เทศบาลจัดเก็บเอง	รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้เทศบาลตามสัดส่วน
๑. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๑. ภาษีสรรพสามิต
๒. ภาษีบำรุงท้องที่	๒. ภาษีสุรา
๓. ภาษีป้าย	๓. ค่าแสตมป์ยาสูบ
๔. อากรการฆ่าสัตว์	๔. ภาษีการพนัน
๕. อากรรังนกอีแอ่น	๕. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
	๖. ค่าธรรมเนียมสนามบิน
	๗. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
	๘. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
	๙. ภาษีมูลค่าเพิ่ม
	๑๐. ภาษีธุรกิจเฉพาะ
	๑๑. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์
	๑๒. ภาษีเพื่อการศึกษา
	๑๓. ค่าภาคหลวงแร่
	๑๔. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองและไม่ต้องแบ่งสรรให้กับหน่วยงานจะมีค่อนข้างน้อย รายได้ส่วนใหญ่จึงมาจากภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้แก่เทศบาล

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังกำหนดให้เทศบาลมีรายได้จากแหล่งอื่นๆ อีก ได้แก่

๑. รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๒. รายได้จากสาธารณูปโภค

๓. รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

๔. ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มิกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕. ค่าบริการ

๖. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

๗. เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

๘. รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร

๙. เงินกู้จากต่างประเทศ ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ

๑๐. เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

๑๑. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

๑๒. เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

๑๓. รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๔. รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม (๘) การกู้เงินจากองค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (๙) การกู้เงินตาม (๑๐) และรายได้ตาม (๑๓) ให้ออกเป็นเทศบัญญัติโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจออกมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงทำให้กฎหมายแม่บทของเทศบาลที่กำหนดที่มาแห่งรายได้ของเทศบาลใน ๙ ประการข้างต้น ต้องถูกทดแทนด้วยรายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการกำหนดรายได้ตาม พรบ. ของเทศบาลฯ เรื่องรายได้นั้น ได้ถูกกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงไปใช้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนแล้ว^{๕๑}

๒.๖.๗ การกำกับดูแลเทศบาล

สำหรับในเรื่องการกำกับดูแลเทศบาลนั้น กฎหมายเทศบาลได้แบ่งการกำกับดูแลหรือควบคุมเทศบาลออกเป็น ๕ กรณีด้วยกัน ได้แก่

๑. การกำกับดูแลโดยทั่วไป

การกำกับดูแลเทศบาลโดยทั่วไป กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ โดยกรณีของนายอำเภอจะเป็นการกำกับดูแลเทศบาลตำบลภายในอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครภายในจังหวัดนั้น ๆ โดยทั่วไปอำนาจในการกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะมุ่งเน้นให้เทศบาลมีการปฏิบัติอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเป็นสำคัญ

^{๕๑}มรุต วันทนากร, พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๔๒-๔๗.

อำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมี ดังนี้

๑. อำนาจในการชี้แจง แนะนำ และตักเตือน

๒. อำนาจในการตรวจสอบกิจการของเทศบาล

๓. อำนาจในการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติต่างๆ จากเทศบาลเพื่อตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

๔. อำนาจในการเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน

๒. การกำกับดูแลโดยการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำ

หากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่า นายกเทศมนตรี หรือ รองนายกเทศมนตรีมีการปฏิบัติอันอาจสร้างความเสียหายให้แก่เทศบาล ก็มีอำนาจในการเพิกถอนหรือระงับการกระทำดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอน กล่าวคือ ในเบื้องต้นจะต้องใช้อำนาจในการชี้แจงตักเตือนก่อน แต่หากเทศบาลไม่ปฏิบัติตามก็สามารถใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติ ทั้งนี้ จะต้องรับรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน ๑๕ วัน เพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นสมควรต่อไป

๓. การกำกับดูแลโดยการสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดคำสั่งให้นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารเทศบาลเหล่านี้มีความประพฤติ หรือปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมใน ๓ ประการ ดังนี้

๑. ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

๒. ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

๓. มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

๔. การกำกับดูแลโดยการยุบสภาเทศบาล

กฎหมายเทศบาล ได้เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาลได้ตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นการส่วนรวม ซึ่งการยุบสภาเทศบาลส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน ๔๕ วัน

นอกจากนี้คำสั่งยุบสภาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องมีการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้น ๆ ด้วย

๕. การกำกับดูแลโดยการให้เทศบาลอยู่ในการควบคุมโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย

กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้เทศบาลอยู่ในการควบคุมของกระทรวงมหาดไทยได้โดยตรงอีกด้วย โดยเปิดช่องไว้อย่างกว้างๆ ว่า

“ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใดอยู่ในการ

ควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อน บรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย”

จะเห็นได้ว่าเครื่องมือในการกำกับดูแลเทศบาลทั้ง ๕ ประการข้างต้น เป็นเครื่องมือที่มีระดับในการควบคุมที่แตกต่างกันโดยเริ่มตั้งแต่การควบคุมดูแลระดับทั่วไปจนกระทั่งถึงการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด

๒.๖.๘ คุณค่าและความสำคัญของเทศบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ถือได้ว่ามีความสำคัญมากต่อการบริหาร การปกครองพื้นที่ในเขตเมือง หรือพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชาชนสูง ซึ่งถือเป็นชุมชนที่มีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจ และเป็นพื้นที่อยู่อาศัยของประชากรส่วนใหญ่ในประเทศ นอกจากนี้ เป็นที่กล่าวกันว่า “วัฒนธรรมพลเมือง” ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญอันหนึ่งของการพัฒนาทางการเมืองการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็มีชุมชนเมืองเป็นแหล่งบ่มเพาะที่สำคัญ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ ชุมชนเมืองมีองค์กรทางการเมืองที่เป็นของตนเองในรูปแบบเทศบาล จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

สำหรับคุณค่าและความสำคัญของเทศบาล มีดังนี้

๑. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

เทศบาล เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากรูปแบบ หนึ่ง ดังนั้น สารสำคัญประการหนึ่งของเทศบาลก็คือ การบริหารกิจการในท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้กับ ประชาชนในเขตเทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานได้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วม ทางตรงได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาเทศบาลได้ หรือในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถสมัคร รับเลือกตั้งเพื่อเป็นนายกเทศมนตรีได้ นอกจากนี้ หากประชาชนในเขตเทศบาลใดไม่ต้องการเข้าไปลง สมัครรับเลือกตั้ง ก็สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาลและนายกเทศมนตรีได้

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองของเทศบาล ไม่ได้มีเพียงแค่ การลงสมัครรับเลือกตั้งหรือใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ในการแก้ไขกฎหมายเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในโครงการสำคัญๆ ของเทศบาลได้อีกด้วย ซึ่ง นับเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและยังมี ผลทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลอยากเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับอื่นๆ มากขึ้นอีกด้วย เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับจังหวัด หรือระดับชาติ เป็นต้น

๒. เป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมือง

การมีเทศบาลในพื้นที่เขตเมือง และมีความหนาแน่นของประชาชนสูงนั้น ถือได้ว่าเป็น เครื่องมือที่ดีอันหนึ่งในการแสดงออกถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมือง เพราะหากพื้นที่ ใด ไม่สามารถบริหารจัดการหรือมีการปกครองท้องถิ่นของตนเองได้แล้ว ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่น หรือชุมชนนั้น ไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอในการปกครองตนเอง ดังนั้น การปกครองตนเองในรูปแบบ เทศบาล จึงเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญอันหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นในเขตเมือง นั้นเอง

๓. แบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล

ประโยชน์ที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งของการมีเทศบาลก็คือ การที่เทศบาลเข้ามาช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนในเขตเมือง เพราะลำพังเพียงรัฐบาลคงไม่สามารถให้บริการสาธารณะ หรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้ เพราะรัฐบาลมีงานที่ต้องรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งในการแบ่งเบา ภารกิจของรัฐบาลในชุมชนเขตเมือง

๔. ทำให้แก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชนเมืองได้อย่างรวดเร็วและตรงตามความต้องการ

นอกจากเทศบาลจะทำหน้าที่ในการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลในเขตเมืองแล้วผลดีที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นเองก็มีเช่นกัน กล่าวคือ เทศบาลจะทำหน้าที่ในการช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชนในชุมชนได้อย่างรวดเร็ว เพราะการแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่จำเป็นต้องรอให้รัฐบาลหรือราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาแก้ไข ซึ่งเป็นกลไกที่ค่อนข้างห่างไกลจากประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า อีกทั้งยังมีตัวแทนของประชาชนในพื้นที่เข้ามาอยู่ในองค์กรเทศบาล อีกด้วย

นอกจากความคล่องตัวและความรวดเร็วแล้ว ปัญหาและความต้องการภายในชุมชนเมืองก็จะได้รับการแก้ไขหรือตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชนอีกด้วย เนื่องจากเทศบาลมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ และมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปบริหารงานโดยตรง

๕. เพื่อเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง

จากหลักการในประการแรกที่เทศบาล มีส่วนช่วยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ก็ส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีโอกาสดูฝึกฝนตนเองและเรียนรู้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากการปฏิบัติจริง กล่าวคือ เทศบาลจะเปิดโอกาสในประชาชนได้เรียนรู้และสัมผัสการเมืองอย่างใกล้ชิด เรียนรู้ถึงระบบการเลือกตั้ง การลงสมัครรับเลือกตั้ง การแข่งขันและการรณรงค์หาเสียงทางการเมือง ที่สำคัญที่สุด คือ การเห็นคุณค่าของการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนและตนเอง อันจะนำไปสู่การเติบโตของวัฒนธรรมพลเมืองซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย

๖. เป็นหน่วยเชื่อมประสานระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับรัฐบาล

ความสำคัญของเทศบาลในอีกประการหนึ่งก็คือ การเป็นหน่วยเชื่อมประสานที่ดีระหว่างประชาชนในพื้นที่กับรัฐบาลเพราะลำพังรัฐบาลคงจะไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้ครบทุกคน หากแต่เทศบาลจะเข้ามาทำหน้าที่ในการรวบรวมความต้องการ รวบรวมความเดือดร้อนตลอดจนผลประโยชน์ต่างๆ ของประชาชนในชุมชนเมืองให้เป็นกลุ่มก้อน หรือเป็นขึ้นเป็นอันมากขึ้น และทำให้ข้อเรียกร้องเหล่านั้นมีน้ำหนักมากขึ้น เพื่อเสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขต่อไปในกรณีปัญหาเหล่านั้นเกินขีดความสามารถของเทศบาล

ในทางกลับกันเทศบาลก็เป็นเครื่องมืออันดีในการถ่ายทอดนโยบายประชาสัมพันธ์ ขอความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนระดมทรัพยากรต่าง ๆ จากรัฐบาลสู่ประชาชนในพื้นที่ ท้องถิ่น

เพราะเทศบาล สามารถช่วยให้รัฐเข้าถึงประชาชนได้ง่ายขึ้น อีกทั้งเทศบาลยังรู้จักประชาชนในพื้นที่ดีกว่ารัฐบาลอีกด้วย^{๕๒}

การจัดตั้งเทศบาล เพื่อให้เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่แยกมาจากการปกครองแยกออกจากกระเปาะการบริหารราชการส่วนกลางชาวไทยรู้จักคำว่า เทศบาลมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ เทศบาลเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินการปกครองด้วยตนเอง กรอบการทำงานของเทศบาลมีลักษณะเหมือนกับรูปแบบการทำงานระบบรัฐสภา โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จากเงื่อนไขการจัดตั้งประเภทของเทศบาล การยกฐานะของเทศบาล จึงขึ้นอยู่กับรายได้ และขนาดของประชากรเป็นหลัก ในขณะเดียวกันก็มี การจัดตั้งพื้นที่ของตนเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลท้องถิ่นนั้นต้องมีความเจริญตามเกณฑ์เท่านั้น ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยและมีขนาดประชากรน้อย จึงมักขาดโอกาส^{๕๓}

เทศบาล แบ่งออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เทศบาลมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจการสาธารณูปโภคต่างๆ รวมทั้งการศึกษา อบรม การรักษาพยาบาล ฯลฯ เทศบาลแต่ละประเภทมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายตามประเภทของเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติและหน้าที่อาจจัดทำหรือไม่จัดทำก็ได้

เทศบาลมีรายได้จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นจ่ายให้เพื่อเป็นการตอบแทนการให้บริการ เช่น ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น

โครงสร้างการบริหารของเทศบาล ประกอบด้วย

๑. สภาเทศบาล
๒. คณะเทศมนตรี
๓. พนักงานเทศบาล^{๕๔}

สรุปได้ว่า การจัดองค์กรเทศบาลได้จัด ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้แบ่งรูปแบบการบริหารกิจการเทศบาลเป็น ๒ รูปแบบคือ การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรีและการบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีซึ่งจะเป็นการบริหารในรูปแบบให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการจัดทำประชามติ

^{๕๒}มรุต วันทนากกร, พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง เทศบาล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๔๘-๕๒.

^{๕๓}พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักแดร์), “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๕๖.

^{๕๔}สามารถ สุขาก้าว, พัฒนาสังคมและชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์บรรณกิจ ๑๙๙๑ จำกัด, ๒๕๔๘), หน้า ๕๒.

ตารางที่ ๒.๑๔ การกำกับดูแลเทศบาล

นักวิชาการ/สำนักวิชาการ	การกำกับดูแลเทศบาล
มรุต วันทนากร, (๒๕๔๗, หน้า ๔๘-๕๒).	๑. การกำกับดูแลเทศบาล ๒. คุณค่าและความสำคัญของเทศบาล
พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักแตร์), (๒๕๕๔, หน้า ๕๖).	การจัดตั้งเทศบาล เพื่อให้เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลที่แยกมาจากการปกครองแยกออกจากระเบียบการบริหารราชการส่วนกลางชาวไทยรู้จักคำว่าเทศบาลมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖

๒.๗ ข้อมูลเบื้องต้นของเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์

๒.๗.๑ ลักษณะที่ตั้ง

เดิมเทศบาลเมืองชุมแสงมีฐานะเป็นสุขาภิบาลท้องที่ชุมแสง ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ตามหัวเมือง ร.ศ.๑๒๗ และ ตามประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๓

ต่อมาสุขาภิบาลท้องที่ชุมแสงได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองชุมแสง ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ ตราไว้ ณ วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๘ ออกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ มีเนื้อที่ ๑ ตารางกิโลเมตร

เมื่อมีความเจริญขึ้นและชุมชนหนาแน่นและขยายตัวออกไปนอกเขตมากขึ้น สมควรเปลี่ยนแปลงเขต เทศบาลเมืองชุมแสงโดยขยายเขตออกไปเพื่อให้เหมาะสมแก่การปกครองและการทะนุบำรุงท้องถิ่น จึงได้ ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ.๒๔๙๘ ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๙๘ มีเนื้อที่ ๒.๔ ตารางกิโลเมตรโดยมีขุนศัตตอาญา เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก (พ.ศ. ๒๔๗๘ - ๒๔๗๙) นายบำรุง อินทรสูต เป็นปลัดเทศบาลคนแรก (พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๔๘๐)

๒.๗.๒ เขตพื้นที่

ด้านเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ ๑ ซึ่งตั้งอยู่ที่ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่าน ตรงปากใต้ของทางสาธารณะ เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ถึงทางรถไฟ ที่ กม.๒๘๑.๒๑๐ ซึ่งเป็น หลักเขตที่ ๒

ด้านตะวันออก จากหลักเขตที่ ๒ เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ถึงปากใต้ของถนนแสงมุกดา วัดตามแนวถนนจากทางรถไฟเป็นระยะ ๘๘๐ เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ ๓ จากหลักเขตที่ ๓ เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้เป็นมุม ๑๑๔ องศา กับเส้นหลักเขตที่ ๒ และหลักเขตที่ ๓ เป็นระยะ ๙๖๘ เมตรซึ่งเป็นหลักเขตที่ ๔

ด้านใต้ จากหลักเขตที่ ๔ เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ถึงทางรถไฟที่ กม.๒๗๙.๘๕๒ ซึ่งเป็นหลักเขตที่ ๕ จากหลักเขตที่ ๕ เป็นเส้นตรงไปทาง

ทิศตะวันตกเฉียงเหนือถึงปากตะวันตกถนนเกษไชย วัดตามแนวถนนจากคลองวัดอนงค์ เป็นระยะ ๙๘๔ เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ ๖

ด้านตะวันตก จากหลักเขตที่ ๖ เป็นเส้นตรงไปทางทิศเหนือถึงฝั่งตะวันออกของแม่น้ำ น่าน วัดตามริมฝั่งแม่น้ำน่านจากวัดคลองระนองเป็นระยะ ๗๒๘ เมตร ซึ่งเป็นหลักเขตที่ ๗ จากหลัก เขตที่ ๗ เลียบตามฝั่งตะวันออกของแม่น้ำน่านไปทางทิศตะวันออกและทิศเหนือ จนบรรจบหลัก เขตที่ ๑

๒.๗.๓ ประชากร

จำนวนประชากรในเขตเทศบาลตามสถิติการทะเบียนราษฎร จำนวน ๙,๒๐๙ คน ชาย ๔,๒๗๔ คน หญิง ๔,๙๓๕ คน จำแนกตามตารางที่ ๑ ดังนี้

ตารางที่ ๑๕ จำนวนประชากรผู้สูงอายุในเขตเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์

หมู่ที่	ชื่อชุมชน	จำนวน ผู้สูงอายุ
๑	ชุมชนแสงสวรรค์รักพัฒนา	๑๗๒
๒	ชุมชนแสงเจียรนัย	๑๖๗
๓	ชุมชนชุมแสงร่วมใจ	๑๘๓
๔	ชุมชนแสงราษฎร์รังสรรค์	๑๓๖
๕	ชุมชนแสงราษฎร์ร่วมใจ	๑๐๘
๖	ชุมชนแสงจันทร์ฉาย	๕๘
๗	ชุมชนแสงมุกดาพัฒนาชุมชน	๑๓๖
๘	ชุมชนแสงโชติช่วงชัชวาลย์	๑๘๗
๙	ชุมชนแสงชัชวาลย์กาญจนา	๑๙๕
๑๐	ชุมชนแสงบัณฑิตสร้างสรรค์	๑๗๔
รวม		๑,๕๑๖

จำนวนประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด จำนวน ๑,๕๑๖ คน ซึ่งแบ่งเป็น ช่วงอายุ ๖๐-๖๙ ปี จำนวน ๗๗๗ คน ช่วงอายุ ๗๐-๗๙ ปี จำนวน ๔๕๑ คน ช่วงอายุ ๘๐-๘๙ ปี จำนวน ๒๖๗ คน ช่วงอายุ ๙๐ ปีขึ้นไป จำนวน ๒๑ คน มีอาสาสมัครสาธารณสุข ที่ทำหน้าที่ จำนวน ๑๒๐ คน^{๕๕}

^{๕๕} กรมวิชาการ สำนักงานปลัด, สถิติจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ พ.ศ. ๒๕๕๗, (นครสวรรค์ : เทศบาลเมืองชุมแสง, ๒๕๕๗), (อัดสำเนา).

๒.๗.๔ บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขของเทศบาลเมืองชุมแสง

บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากชาวบ้านในแต่ละกลุ่มบ้านและได้รับการอบรมตามหลักสูตรที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยมีบทบาทหน้าที่สำคัญในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมสุขภาพอนามัย (Change agents) การสื่อสารสาธารณสุข การแนะนำเผยแพร่ความรู้ การวางแผน และประสานกิจกรรมพัฒนาสาธารณสุข ตลอดจนให้บริการสาธารณสุขด้านต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมสุขภาพ การเฝ้าระวังและป้องกันโรค การช่วยเหลือและรักษาพยาบาลขั้นต้น โดยใช้ยาและเวชภัณฑ์ตามขอบเขตที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด การส่งต่อผู้ป่วยไปรับบริการ การฟื้นฟูสภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ

สำหรับการรับผิดชอบดูแลครัวเรือนในหมู่บ้าน/ชุมชน กำหนดจำนวน อสม.ในหมู่บ้าน/ชุมชน โดยเฉลี่ย ๑ คน รับผิดชอบ ๑๐ – ๑๕ ครัวเรือน

๑. คุณสมบัติ อสม.

๑. อายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี บริบูรณ์
๒. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านและอาศัยอยู่เป็นการประจำในหมู่บ้านหรือชุมชนที่ประสงค์จะเป็น อสม.ไม่น้อยกว่า ๖ เดือน
๓. มีความรู้ สามารถอ่านออกเขียนได้
๔. สมัยใจและเสียสละเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานสาธารณสุข
๕. ประสงค์จะเข้าร่วมหรือเคยเข้าร่วมการดำเนินงานสาธารณสุขและต้องการพัฒนาชุมชนของตนเอง
๖. มีความประพฤติอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดี ได้รับความไว้วางใจและยกย่องจากประชาชน
๗. มีสุขภาพดีทั้งกายและใจ และมีพฤติกรรมทางด้านสุขภาพที่เป็นแบบอย่าง
๘. มีเวลาให้กับการทำงานในบทบาทหน้าที่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

๒. การขึ้นทะเบียนเป็น อสม.

สถานภาพของการเป็น อสม. เกิดขึ้นเมื่อบุคคลนั้นได้รับการคัดเลือก ผ่านการอบรม และได้รับการประเมินความรู้ความสามารถ ทั้งกลุ่มความรู้พื้นฐานและกลุ่มความรู้เฉพาะตามที่กำหนดไว้ จังหวัดจะออกประกาศนียบัตรและบัตรประจำตัวให้ใช้เป็นหลักฐาน โดยรูปแบบ อายุบัตรและสิทธิที่ได้รับเป็นไปตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

๓. วาระและการฟื้นฟูสภาพการเป็น อสม.

สถานภาพของการเป็น อสม. เกิดขึ้นเมื่อบุคคลนั้นได้รับการคัดเลือก ผ่านการอบรม และได้รับการประเมินความรู้ความสามารถ ทั้งกลุ่มความรู้พื้นฐานและกลุ่มความรู้เฉพาะตามที่กำหนดไว้ จังหวัดจะออกประกาศนียบัตรและบัตรประจำตัวให้ใช้เป็นหลักฐาน โดยรูปแบบ อายุบัตรและสิทธิที่ได้รับเป็นไปตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

๑. วาระ กำหนดให้มีวาระคราวละ ๔ ปี เมื่อครบวาระแล้วให้พิจารณาต่อบัตรประจำตัว โดยดูจากผลการดำเนินงาน ร่วมกับการพิจารณาของประชาชนและองค์กรของหมู่บ้าน (เจ้าหน้าที่

สาธารณสุขไม่ควรที่จะเป็นผู้ถอดถอน อสม. ด้วยตนเอง เพราะ อสม. เป็นอาสาสมัครที่เสียสละของประชาชน หากมีความจำเป็นก็ต้องใช้การประชุมและปรึกษาหารืออย่างเป็นกันเองกับ อสม. ที่มีอยู่ รวมทั้งกรรมการหมู่บ้าน เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น)

๒. การฟื้นฟูสภาพ

๒.๑ ตาย

๒.๒ ลาออก

๒.๓ เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถแล้วแต่กรณี หรือ

๒.๔ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมีคำสั่งให้ฟื้นฟูสภาพ ตามที่หัวหน้าครัวเรือนหรือผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของหลังคาเรือนที่ อสม. รับผิดชอบ ร่วมกันลงลายมือชื่อยื่นหนังสือต่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดแล้วแต่กรณี และอาจตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง ก่อนมีคำสั่งให้ฟื้นฟูสภาพการเป็น อสม. หากปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการตรวจสอบอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

อสม. ผู้นั้นไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมด้านสุขภาพที่กระทรวงสาธารณสุขหรือหน่วยงานของรัฐจัดขึ้นโดยไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็น

อสม. ผู้นั้นไม่รักษาจรรยาบรรณของ อสม. หรือ มีความประพฤติเสียหายที่อาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียศักดิ์ศรีขององค์กร อสม.

๔. มาตรฐานอสม.

๑. ตามสมรรถนะของ อสม.

กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดมาตรฐานสมรรถนะอาสาสมัครสาธารณสุขไว้ในหลักสูตรฝึกอบรมมาตรฐานอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับพื้นที่

สามารถเป็นผู้นำในงานส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค รักษาพยาบาลเบื้องต้นตลอดจนการเฝ้าระวังสุขภาพและคัดกรองผู้ป่วย

สามารถสร้างและบริหารเครือข่ายในการดำเนินงานสร้างสุขภาพแบบหุ้นส่วน

สามารถรณรงค์ขับเคลื่อนชุมชนและสังคมให้ตื่นตัวและรับผิดชอบต่อตนเอง ชุมชน และสถานะแวดล้อม

สามารถเตรียมและริเริ่มมาตรการทางสังคมใหม่ๆ ที่จะมีผลต่อการขจัดและลดปัญหาทางสุขภาพ

สามารถสร้างจิตสำนึกประชาชนในการเฝ้าระวังดูแลสุขภาพ

สามารถสร้างโอกาสให้เด็กและเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพอนามัยและชุมชน

๒. ตามนโยบายกระทรวงสาธารณสุข (เชิงรุก)

๒.๑. ดูแลสุขภาพอนามัยเชิงรุก ในกลุ่มแม่และเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยเรื้อรังในชุมชน

๒.๒.เสริมสร้างสุขภาพและแก้ไขปัญหสุขภาพชุมชน โดยแผนสุขภาพตำบล ร่วมกับภาคีเครือข่ายต่างๆในชุมชน เพื่อลดโรคเบาหวาน ความดันโลหิตสูง มะเร็ง หัวใจและหลอดเลือด อัมพฤกษ์ อัมพาต และหนุนการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพใน รพ.สต.

๒.๓. เป็นทูตไอโอดีน ผนึกการให้ความรู้เรื่องโรคขาดสารไอโอดีน ตรวจสารไอโอดีนในเกลือ น้ำปลา ซอสปรุงรส และแนะนำหญิงตั้งครรภ์บริโภคเกลือไอโอดีน

๕. บทบาทหน้าที่ของ อสม.

อสม. มีบทบาทในการเป็นผู้นำการดำเนินงานพัฒนาสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change agents) พฤติกรรมด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชน และมีหน้าที่ แก้ไขวร้าย กระจายข่าวดี ขี้บริการ ประสานงาน สาธารณสุข บำบัดทุกข์ประชาชน ดำรงตนเป็นตัวอย่างที่ดี โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

๑. เป็นผู้สื่อข่าวสารสาธารณสุขระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนในหมู่บ้าน นัดหมายเพื่อนบ้านมารับบริการสาธารณสุข แจ้งข่าวสารสาธารณสุข เช่น การเกิดโรคติดต่อที่สำคัญ หรือโรคระบาดในท้องถิ่น ตลอดจนข่าวความเคลื่อนไหวในกิจกรรมสาธารณสุข รับข่าวสารสาธารณสุขแล้วแจ้งให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในท้องถิ่นทราบอย่างรีบด่วนในเรื่องสำคัญ เช่น เรื่องโรคระบาดหรือโรคติดต่อต่าง ๆ รับข่าวสารแล้ว จดบันทึกไว้ในสมุดบันทึกผลการปฏิบัติงานของ อสม.

๒. เป็นผู้ให้คำแนะนำถ่ายทอดความรู้แก่เพื่อนบ้านและแกนนำสุขภาพประจำครอบครัวในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การใช้สถานบริการสาธารณสุขและการใช้ยา การรักษาอนามัยของร่างกาย การให้ภูมิคุ้มกันโรค การสุขภาพสิ่งแวดล้อมและการจัดหา น้ำสะอาด โภชนาการและสุขภาพอาหาร การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อประจำถิ่น การอนามัยแม่และเด็กและการวางแผนครอบครัว การดูแลรักษาและป้องกันสุขภาพเหงือกและฟัน การดูแลและส่งเสริมสุขภาพจิต การป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ การป้องกันและควบคุมอุบัติเหตุ อุบัติภัยและโรคไม่ติดต่อที่สำคัญ การป้องกันและแก้ไขมลภาวะและสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษเป็นภัย การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสาธารณสุข การจัดหายาจำเป็นไว้ใช้ในชุมชน และการส่งเสริมการใช้สมุนไพรและแพทย์แผนไทย ฯลฯ

๓. เป็นผู้ให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชน ได้แก่ การส่งต่อผู้ป่วยและการติดตามดูแลผู้ป่วยที่ได้รับการส่งต่อมาจากสถานบริการ การจ่ายยาเม็ดคุมกำเนิดในรายที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้ตรวจแล้ว และจ่ายถุงยางอนามัย การปฐมพยาบาลเบื้องต้น เช่น เกี่ยวกับบาดแผลสด กระตุกหัก ข้อเคลื่อน ฯลฯ การรักษาพยาบาลเบื้องต้นตามอาการ

๔. หมุนเวียนกันปฏิบัติงาน ที่ ศสมช. โดยมีกิจกรรมที่ควรดำเนินการ ได้แก่

- จัดทำศูนย์ข้อมูลข่าวสารของหมู่บ้าน
- ถ่ายทอดความรู้และจัดกิจกรรมตามปัญหาของชุมชน
- ให้บริการที่จำเป็นใน ๑๔ กิจกรรม สาธารณสุขมูลฐาน

๕. เฝ้าระวังและป้องกันปัญหาสาธารณสุขในหมู่บ้าน เช่น เฝ้าระวังปัญหาโภชนาการโดยการชั่งน้ำหนักเด็กและร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าวและขาดธาตุไอโอดีน เฝ้าระวังด้านอนามัยแม่และเด็ก โดยการติดตามหญิงมีครรภ์ให้มาฝากท้องและตรวจครรภ์ตามกำหนด เฝ้าระวัง

ด้านสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค โดยการติดตามให้มารดานำเด็กไปรับวัคซีนตามกำหนด และเฝ้าระวังเรื่องโรคติดต่อประจำถิ่น โดยการกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย เป็นต้น

๖. เป็นผู้นำในการบริหารจัดการวางแผนแก้ปัญหาและพัฒนาชุมชน โดยใช้งบประมาณหมวดอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจากกระทรวงสาธารณสุข หรือจากแหล่งอื่น ๆ

๗. เป็นแกนนำในการชักชวนเพื่อนบ้านเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนางานสาธารณสุขของชุมชน และพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยใช้กระบวนการ จปฐ. (ความจำเป็นพื้นฐาน) และรวมกลุ่มในการพัฒนาสังคมด้านต่าง ๆ

๘. ดูแลสิทธิประโยชน์ด้านสาธารณสุขของประชาชนในหมู่บ้าน โดยเป็นแกนนำในการประสานงานกับกลุ่มผู้นำชุมชน กระตุ้นให้มีการวางแผนและดำเนินงานเพื่อพัฒนางานสาธารณสุขของหมู่บ้าน^{๕๖}

๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๘.๑ งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทมีผู้ศึกษาไว้สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

พระครูนิรันดร์กิตติวงศ์ (กิตติพงษ์ สุจิตโต) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของเทศบาลตำบลท่งน้ำอ้อยต่อการสนับสนุนส่งเสริมงานการเผยแผ่พระพุทธศาสนาในอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ ผลการวิจัยพบว่า

๑. บทบาทของเทศบาลตำบลท่งน้ำอ้อยต่อการสนับสนุนส่งเสริมงานการเผยแผ่พระพุทธศาสนาในอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ โดยภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ($\bar{X} = ๒.๙๔$ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน มีค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยตามลำดับ คือ ด้านความรู้ความเข้าใจด้านพิธีกรรมทางศาสนา ($\bar{X} = ๓.๐๐$) ด้านบทบาทของบุคลากรด้านศาสนา วัฒนธรรมและประเพณี ($\bar{X} = ๒.๙๕$) ด้านการจัดสรรงบประมาณด้านศาสนา วัฒนธรรมและประเพณี ($\bar{X} = ๒.๙๒$ และด้านการเผยแผ่พระพุทธศาสนา ($\bar{X} = ๒.๙๑$)

๒. เปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนในเทศบาลตำบลท่งน้ำอ้อยต่อการสนับสนุนส่งเสริมงานการเผยแผ่พระพุทธศาสนาในอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพต่างกัน พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนประชาชนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้

๓. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของเทศบาลตำบลท่งน้ำอ้อยต่อการสนับสนุนส่งเสริมงานการเผยแผ่พระพุทธศาสนาในอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์ พบว่า การจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมทางศาสนาอย่างน้อย เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความสำคัญกับกิจกรรมต่างๆ

^{๕๖} กองวิชาการและแผน, สำนักงานเทศบาลเมืองชุมแสง, ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลเมืองชุมแสง, (นครสวรรค์ : เทศบาลเมืองชุมแสง, ๒๕๕๗), (อัดสำเนา).

ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมทางศาสนาและกิจกรรมต่างๆ การส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและการประชาสัมพันธ์ยังมีน้อย^{๕๗}

พระไพศาล ภัทรมุณี (ท้าวเงิน) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาชุมชนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ผลการวิจัยพบว่า

ระดับความคิดเห็นของประชาชนในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ที่มีต่อบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาชุมชน ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน คือ ด้านความพอประมาณ ด้านความมีเหตุผล ด้านความมีภูมิคุ้มกันที่ดี ด้านเงื่อนไขความรู้ และด้านเงื่อนไขคุณธรรม

ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ที่มีต่อบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาชุมชน โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ จำแนกตามเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า ตัวแปรที่ทำให้ความคิดเห็นของประชาชนในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ที่มีต่อบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาชุมชน ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน ได้แก่ รายได้ต่อเดือน ส่วนตัวแปรที่ทำให้ความคิดเห็นของประชาชนในเขตอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ที่มีต่อบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาชุมชน ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ไม่แตกต่างกัน ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ

แนวทางการพัฒนา ปรับปรุงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาชุมชน โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ และข้อเสนอแนะอื่นๆ คือ การนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาชุมชนนั้นเป็นสิ่งที่ควรกระทำ และควรทำให้มากในทุกชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่มีบทบาทในการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาชุมชน ซึ่งในบางชุมชนอาจจะยังขาดบุคลากร งบประมาณหรือแหล่งความรู้ แต่ถ้าหากอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนทั้งประชาชนในชุมชนนั้นๆ ก็จะสามารถพัฒนาชุมชนของตนได้ และจะทำให้เกิดความอยู่ดีมีสุขอย่างยั่งยืนได้ ด้วยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง^{๕๘}

สมเศียร จันทรหล้า ได้ศึกษาเรื่อง “บทบาทของชุมชนในการจัดการโครงการเศรษฐกิจพอเพียงขององค์การบริหารส่วนตำบลกวางฝ่าย อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา” โดยได้สรุปว่าประชากรในชุมชนมีความเห็นว่า ชุมชนที่มีความเป็นอิสระในการจัดการโครงการจากภาครัฐ

^{๕๗} พระครูนิรันดร์กิตติวงศ์ (กิตติพงษ์ สุจิตโต), “บทบาทของเทศบาลตำบลท่าว้าอ้อยต่อการสนับสนุนส่งเสริมงานการเผยแผ่พระพุทธศาสนาในอำเภอพยุหะคีรี จังหวัดนครสวรรค์”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๖.

^{๕๘} พระไพศาล ภัทรมุณี (ท้าวเงิน), “บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาชุมชนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๓.

โดยองค์การบริหารส่วนตำบลหรือภาครัฐได้นำนโยบายมาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมโดยให้ชุมชนเป็นผู้คิดเอง ทำเอง ผลสำเร็จจึงเกิดกับชุมชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้าใช้ภูมิปัญญาที่มีอยู่ ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ ประชาชนจึงมีความเห็นว่าโครงการนี้จะเป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชุมชนได้ สิ่งที่สำคัญคือ รัฐจะต้องกำหนดนโยบายให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเสริมสร้างให้ทุกฝ่ายมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานร่วมกัน^{๕๙}

เอกวิทย์ คนใหญ่ ได้ศึกษาเรื่อง “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาการเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่” ผลการวิจัยพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการเกษตรเรื่อง การตัดสินใจ การประเมินผล ประโยชน์จากการพัฒนาการเกษตร และการกำหนดเป้าหมาย นโยบายและการวางแผนระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมระดับน้อยในเรื่องการตัดสินใจวิเคราะห์ปัญหา^{๖๐}

อนันต์ อินกำเนต ได้ศึกษาเรื่อง “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่” โดยสรุปไว้ว่าปัญหาและอุปสรรคทางด้านศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับมีปัญหา ได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคทางด้านการผลิต ด้านระบบการตลาด ด้านประชาชนในพื้นที่ยังไม่ค่อยให้ความสนใจและด้านงบประมาณจากรัฐบาลและควมมีการประสานงานในการจัดโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์กับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน^{๖๑}

นภาพร ทางทิศ ได้ศึกษา เรื่อง “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการสนับสนุนศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลในจังหวัดลำพูน” ผลการวิจัยพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทในการสนับสนุนโครงการ/กิจกรรมด้านเกษตร ๕ อันดับแรกได้แก่ ๑. การทำปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยหมัก ๒. การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับพืช ๓. การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ ๔)โครงการอบรมเรื่องลำไย ๕. โครงการอบรมฝึกปลอดสารพิษ ส่วนการสนับสนุนปัจจัยต่างๆ พบว่า ๕ อันดับแรก คือ ๑. งบประมาณ ๒. วัสดุอุปกรณ์การเกษตร ๓. วัสดุในสำนักงาน ๔. สถานที่ทำงานในพื้นที่ของอบต. และ๕. จัดบุคลากรช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดอบรม ทั้งนี้

^{๕๙} สมเศียร จันทรหาล้า, “บทบาทของชุมชนในการจัดการโครงการเศรษฐกิจพอเพียงขององค์การบริหารส่วนตำบลฝายกวาง อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา”, *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๕๓.

^{๖๐} เอกวิทย์ คนใหญ่, “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อการพัฒนาการเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่”, *วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต*, เกษตรศาสตร์ (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๕๓.

^{๖๑} อนันต์ อินกำเนต, “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่”, *วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๕๕.

อบต. ส่วนใหญ่ไม่มีการติดตามผลระหว่างดำเนินโครงการ แต่จะรอผลเมื่อโครงการเสร็จสิ้นมีเพียงบาง อบต. ที่ขอให้ศูนย์ถ่ายทอดฯจัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอ^{๖๒}

สุภัคจารย์ย์ เชื้อยัง ได้ศึกษาเรื่อง “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ดอนแก้ว และประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควัน” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้ ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุของปัญหามอกควันที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบลดอนแก้วนั้นมาจากการเผาขยะในครัวเรือน การเผาไรนาหลังการเก็บเกี่ยว การเผาป่าและจากสาเหตุอื่น ๆ เช่น ควันจากยานพาหนะ ฝุ่นละอองและควันไฟที่ลอยมาจากที่อื่นด้วย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วได้มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควัน ทางตรงคือ การมีตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมควันไฟและฝุ่นละอองจากการเผามาบังคับใช้ การประชาสัมพันธ์ถึงโทษของการเผาและบทบาททางอ้อมคือ การแก้ไขปัญหามาการจัดการขยะในพื้นที่ การเพิ่มพื้นที่สีเขียวและการส่งเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบของปัญหามอกควันในอนาคต ในส่วนของบทบาทของประชาชนในพื้นที่นั้นส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือกับโครงการองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วดี โดยน่านโยบาย/โครงการ/ข้อปฏิบัติ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว มีนั้นออกมาเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องที่ เพื่อให้รับทราบถึงข้อมูล ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหามอกควันและวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันด้วย อีกทั้งยังมีการแสดงความคิดเห็น/ข้อเสนอให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วในบางส่วนเพื่อนำไปพิจารณากำหนดออกมาเป็นแผนงาน/นโยบายที่เหมาะสมกับพื้นที่ของตน ปัญหา อุปสรรค แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันคือประชาชนบางส่วนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับโครงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วจัดทำไว้ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่บ้านจัดสรร อีกทั้งยังขาดแคลนบุคลากรในด้านนี้ ทำให้การทำงานยังไม่ทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่มและบางโครงการก็ขาดการประสานงานอย่างต่อเนื่อง^{๖๓}

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาท บทบาทของเทศบาลเป็นหน่วยงานที่วางแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างรายได้โดยการพึ่งตนเองที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป้าหมายและวางแผนงานให้เน้นการสร้างรายได้พัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้าโดยใช้ภูมิปัญญาที่มีอยู่ให้ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและมีส่วนในการแก้ปัญหาและอุปสรรคในแต่ละโครงการให้ผ่านพ้นไปและนำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกันให้ได้มากที่สุด

^{๖๒} นภาพร ทางทิศ, “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการสนับสนุน ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลในจังหวัดลำพูน”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๔๙.

^{๖๓} สุภัคจารย์ย์ เชื้อยัง, “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว และประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควัน”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๕๓.

ตารางที่ ๒.๑๖ งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
พระครูนิรันดร์กิตติวงศ์ (กิตติพงษ์ สุจิตโต), วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, (๒๕๕๖).	บทบาทของเทศบาลตำบลทำนน้ำอ้อยต่อ การสนับสนุนส่งเสริมงานการเผยแผ่ พระพุทธศาสนาในอำเภอพยุหะคีรี จังหวัด นครสวรรค์ โดยภาพรวมพบว่า อยู่ในระดับปาน กลางทุกด้าน ($\bar{X} = ๒.๙๔$) เพศ ระดับการศึกษา อาชีพต่างกัน พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน จึง ปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนประชาชนที่มีอายุ ต่างกัน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ จึงยอมรับ สมมติฐานที่ตั้งไว้
พระไพศาล ภทรมณี (ท้าวเงิน), วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, (๒๕๕๓).	ระดับความคิดเห็นของประชาชนใน อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ที่มีต่อบทบาท ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาชุมชน ตาม หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ในอำเภอหล่ม สัก จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับ มาก เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้ พบว่า ตัวแปรที่ทำให้ความคิดเห็นของ ประชาชนในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ที่มีต่อบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการ พัฒนาชุมชน ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียง ในอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ แตกต่างกัน

ตารางที่ ๒.๑๖ งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
สมเศียร จันทร์หาล้า, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, (๒๕๔๓).	ประชากรในชุมชนมีความเห็นว่า ชุมชนที่มีความเป็นอิสระในการจัดการโครงการจากภาครัฐ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลหรือภาครัฐได้นำนโยบายมาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมโดยให้ชุมชนเป็นผู้คิดเอง ทำเอง ผลสำเร็จจึงเกิดกับชุมชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้าใช้ภูมิปัญญาที่มีอยู่ ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ ประชาชนจึงมีความเห็นว่าโครงการนี้จะเป็นแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชุมชนได้ สิ่งที่สำคัญคือ รัฐจะต้องกำหนดนโยบายให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเสริมสร้างให้ทุกฝ่ายมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานร่วมกัน
เอกวิทย์ คนใหญ่, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, (๒๕๔๓).	องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการเกษตรเรื่อง การตัดสินใจ การประเมินผล ประโยชน์จากการพัฒนาการเกษตร และการกำหนดเป้าหมายนโยบายและการวางแผนระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมระดับน้อยในเรื่องการตัดสินใจวิเคราะห์ปัญหา
อนันต์ อินกำเนต, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, (๒๕๔๕).	ปัญหาและอุปสรรคทางด้านศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับมีปัญหา ได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคทางด้านระบบการผลิต ด้านระบบการตลาด ด้านประชาชนในพื้นที่ยังไม่ค่อยให้ความสนใจและด้านงบประมาณจากรัฐบาลและควรมีการประสานงานในการจัดโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์กับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน

ตารางที่ ๒.๑๖ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
นภาพร ทางทิศ, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, (๒๕๔๙).	องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทในการสนับสนุนโครงการ/กิจกรรมด้านเกษตร ๕ อันดับแรกได้แก่ ๑.การทำปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยหมัก ๒.การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับพืช ๓. การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ ๔.โครงการอบรมเรื่องลำไย ๕.โครงการอบรมฝึกปลอดสารพิษ ส่วนการสนับสนุนปัจจัยต่างๆ พบว่า ๕ อันดับแรก คือ ๑. งบประมาณ ๒. วัสดุอุปกรณ์การเกษตร ๓. วัสดุในสำนักงาน ๔. สถานที่ทำงานในพื้นที่ของอบต. และ ๕. จัดบุคลากรช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดอบรม ทั้งนี้ อบต. ส่วนใหญ่ไม่มีการติดตามผลระหว่างดำเนินโครงการ แต่จะรอดูผลเมื่อโครงการเสร็จสิ้นมีเพียงบาง อบต. ที่ขอให้ศูนย์ถ่ายทอดฯจัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอ
สุภัคจารีย์ เชื้อยัง, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, (๒๕๕๓.)	สาเหตุของปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตำบลอนแก่นนั้นมาจากการเผาขยะในครัวเรือน การเผาไร่นาหลังการเก็บเกี่ยว การเผาป่าและจากสาเหตุอื่นๆ เช่น ควันจากยานพาหนะ ฝุ่นละอองและควันไฟที่ลอยมาจากที่อื่นด้วย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลอนแก่นได้มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควัน ทั้งทางตรงและทางอ้อม

๒.๘.๒ งานวิจัยเกี่ยวกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านมีผู้ศึกษาไว้สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

วาณิรัตน์ รุ่งเกียรติกุล ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยคัดสรร บทบาทอาสาสมัครสาธารณสุขตามการรับรู้ของตนเองและเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการสาธารณสุขกับการปฏิบัติงานตามบทบาทในศูนย์สุขภาพชุมชนกรุงเทพมหานคร พบว่าระยะเวลาที่เคยปฏิบัติหน้าที่ อสม. และการเยี่ยมนิเทศจากเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการสาธารณสุขมีความสัมพันธ์เชิงบวก อายุ รายได้ประสบการณ์ที่

เคยเป็นอาสาสมัครในงานพัฒนาชุมชน การยอมรับจากบุคคลในครอบครัว มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามบทบาทของ อสม. อย่างมีนัยสำคัญทาง^{๖๔}

สุรัตน์ อยู่ยอต ได้ศึกษาเรื่อง ความสามารถของอาสาสมัครสาธารณสุขในการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน อำเภอทรายทองวัฒนา จังหวัดกำแพงเพชร พบว่าตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถของอาสาสมัครสาธารณสุขในการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน คือ ประสิทธิภาพการทำงานด้านพัฒนาชุมชน การได้รับการอบรมให้ความรู้ต่อเนื่อง การศึกษาดูงานด้านสาธารณสุขการได้รับข้อมูลข่าวสารด้านสาธารณสุข การยอมรับจากสังคม และการมีส่วนร่วมของชุมชน^{๖๕}

สุนี พิพิธโกศลวงค์ และนันทมน เญียบแหลม ได้ศึกษาเรื่องสาธารณสุขมูลฐานชุมชนกับการพึ่งพาตนเองทางสุขภาพของประชาชนจังหวัดระยอง พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน คือสถานที่ตั้งของ ศสมช. การมีบทบาทในชุมชน การสนับสนุนของครอบครัวการรับรู้ของ ศสมช. และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงาน ได้แก่ ทักษะในการให้บริการความรู้ในการปฏิบัติงานและการนิเทศของเจ้าหน้าที่^{๖๖}

เฉลิมศรี สมะโน ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการสื่อสารของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อำเภอบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการสื่อสาร คือ บุคลิกภาพ สัมพันธภาพระหว่างอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กับสมาชิกในครอบครัว ระดับการศึกษา อาชีพค้าขาย^{๖๗}

ยุคนธ์ ชูติปัญญะบุตร ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของ อสม. ในเขตอำเภอแกลง จังหวัดระยอง พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานมี ๒ ปัจจัยคือระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ อสม. และแรงสนับสนุนทางสังคมจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขส่วน เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ครอบครัวเฉลี่ยต่อเดือน อาชีพ วิธีการคัดเลือกมาเป็น อสม.และการนิเทศงานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ไม่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของ อสม.^{๖๘}

^{๖๔} วาณรัตน์ รุ่งเกียรติกุล, “ความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยคัดสรร บทบาทอาสาสมัครสาธารณสุข ตามการรับรู้ของตนเองและเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการสาธารณสุข กับ การปฏิบัติงานตามบทบาท ในศูนย์สุขภาพชุมชน กรุงเทพมหานคร”, *วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล), ๒๕๔๑.

^{๖๕} สุรัตน์ อยู่ยอต, “ความสามารถของอาสาสมัครสาธารณสุขในการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน อำเภอทรายทองวัฒนา จังหวัดกำแพงเพชร”, *วิทยานิพนธ์สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหิดล), ๒๕๔๕.

^{๖๖} สุนี พิพิธโกศลวงค์ และนันทมน เญียบแหลม, “ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน กับ การพึ่งพาตนเองทางสุขภาพของประชาชน จังหวัดระยอง”, *รายงานการวิจัย*, (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระยอง), ๒๕๔๕.

^{๖๗} เฉลิมศรี สมะโน, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการสื่อสารของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อำเภอบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา”, *วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ), ๒๕๔๖.

^{๖๘} ยุคนธ์ ชูติปัญญะบุตร, “ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของ อสม.ในเขตอำเภอแกลง จังหวัดระยอง”, *วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา), ๒๕๔๖.

จิรภา สุขสวัสดิ์ ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน สาธารณสุขมูลฐานของอาสาสมัครสาธารณสุข ตำบลเสม็ด อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐาน ได้แก่ เพศ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ การเข้ามาเป็น อสม. อายุ รายได้ ระยะเวลาปฏิบัติงาน ปัจจัยจูงใจปัจจัยค่าเงิน^{๖๙}

อาภรณ์ เกียรติจรพันธุ์ ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของสตรีในงานอาสาสมัครสาธารณสุข: กรณีศึกษา อาสาสมัครสาธารณสุข ตำบลบางพระ จังหวัดชลบุรี พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสตรีในงานอาสาสมัครสาธารณสุข คือ อายุ ระยะเวลาในการเป็นอาสาสมัครสาธารณสุข และการฝึกอบรมจากผลการศึกษางานวิจัยที่ใกล้เคียงกับหัวข้อในการศึกษา ครั้งนี้ดังกล่าวมาแล้วนั้นชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุข ได้ดีเพียงใด ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่จะขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยประกอบกัน อาทิเช่น เพศ อายุระดับการศึกษา สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้ ระยะเวลาในการเป็น อสม. การคัดเลือกเข้าเป็น อสม. การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุข การมีส่วนร่วม เป็นต้น^{๗๐}

จากงานวิจัยเกี่ยวกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ผู้วิจัยสรุปความรู้ได้ คือ ควรจัดตั้งองค์กรอาสาสมัครสาธารณสุขให้มีความเป็นทางการ และจัดรูปแบบองค์กรใหม่ให้มีความทันสมัยเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านการสาธารณสุขได้รวดเร็วที่สุด ทั้งนี้ควรเริ่มตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ ร่วมกันของอาสาสมัครสาธารณสุขเพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วมกันของคนในองค์กรนั้นๆ ตลอดจนการวางแผนกลยุทธ์ที่สอดคล้องกันโดยการจัดรูปแบบองค์กรให้มีความเป็นทางการมีระบบระเบียบ ข้อบังคับที่ชัดเจน(แต่ไม่ถึงการตีกรอบผู้ปฏิบัติงานจนเกินไป) และมีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอนเพื่อการควบคุมให้งานออกมาอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้การดูแลโดยภาครัฐ เคียงคู่ไปกับการจัดวางโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมไปถึงการจัดวางอัตรากำลังคน มีการวิเคราะห์งานและมอบหมายงานให้เหมาะกับคน การแบ่งแผนกหรือฝ่ายๆต่างๆให้ชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อที่สามารถขับเคลื่อนกิจการด้านสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

^{๖๙}จิรภา สุขสวัสดิ์, “ปัจจัยที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐานของอาสาสมัครสาธารณสุขตำบลเสม็ด อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี”, วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา), ๒๕๔๗.

^{๗๐}อาภรณ์ เกียรติจรพันธุ์, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของสตรีในงานอาสาสมัครสาธารณสุข: กรณีศึกษา อาสาสมัครสาธารณสุข ตำบลบางพระ จังหวัดชลบุรี”, ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา), ๒๕๔๗.

ตารางที่ ๒.๑๗ งานวิจัยเกี่ยวกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
วณรัตน์ รุ่งเกียรติกุล, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหิดล, (๒๕๔๑).	ระยะเวลาที่เคยปฏิบัติหน้าที่ อสม. และ การเยี่ยมนิเทศจากเจ้าหน้าที่ศูนย์บริการ สาธารณสุขมีความสัมพันธ์เชิงบวก อายุ รายได้ ประสบการณ์ที่เคยเป็นอาสาสมัครในงาน พัฒนาชุมชน การยอมรับจากบุคคลใน ครอบครัว มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงาน ตามบทบาทของ อสม. อย่างมีนัยสำคัญทาง
สุรัตน์ อยู่ยอด, วิทยานิพนธ์สาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหิดล, (๒๕๔๕).	ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถ ของอาสาสมัครสาธารณสุขในการดำเนินงาน สาธารณสุขมูลฐาน คือประสบการณ์การทำงาน ด้านพัฒนาชุมชน การได้รับการอบรมให้ความรู้ ต่อเนื่อง การศึกษาดูงานด้านสาธารณสุขการ ได้รับข้อมูลข่าวสารด้านสาธารณสุข การ ยอมรับจากสังคม และการมีส่วนร่วมของชุมชน
สุนี พิพิธโสภณ และนัทธมน เญียบแหลม, รายงานการวิจัย, สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระยอง, (๒๕๔๕).	ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการ ปฏิบัติงาน คือสถานที่ตั้งของ ศสมช. การมี บทบาทในชุมชน การสนับสนุนของครอบครัว การรับรู้ของ ศสมช. และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ ผลการปฏิบัติงาน ได้แก่ ทักษะในการให้บริการ ความรู้ในการปฏิบัติงานและการนิเทศของ เจ้าหน้าที่
เฉลิมศรี สมะโน, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, (๒๕๔๖).	ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการ สื่อสาร คือ บุคลิกภาพ สัมพันธภาพระหว่าง อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน สมาชิก ในครอบครัว ระดับการศึกษา อาชีพค้าขาย
ยุคนธ์ ชุตินิพนธ์บุตร, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา, (๒๕๔๖).	ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานมี ๒ ปัจจัย คือ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของ อสม. และ แรงสนับสนุนทางสังคมจากเจ้าหน้าที่ สาธารณสุขส่วน เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ครอบครัวเฉลี่ยต่อเดือน อาชีพ วิธีการ คัดเลือกมาเป็น อสม.และการนิเทศงานของ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ไม่มีผลต่อการปฏิบัติงาน ตามบทบาทหน้าที่ของ อสม

ตารางที่ ๒.๑๗ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
จิรภา สุขสวัสดิ์, วิทยานิพนธ์ปริญญาการจัดการมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา, (๒๕๔๓).	ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ในการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐาน ได้แก่ เพศ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ การเข้ามาเป็น อสม. อายุ รายได้ ระยะเวลา ปฏิบัติงาน ปัจจัยจูงใจปัจจัยค้ำจุน
อาภรณ์ เกียรติขจรพันธุ์, ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา, (๒๕๔๓).	ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของสตรีใน งานอาสาสมัครสาธารณสุข คือ อายุ ระยะเวลา ในการเป็นอาสาสมัครสาธารณสุข และการ ฝึกอบรมจากผลการศึกษางานวิจัยที่ใกล้เคียง กับหัวข้อในการศึกษาครั้งนี้ดังกล่าวมาแล้วนั้น ชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ ของอาสาสมัครสาธารณสุข ได้ดีเพียงใด ไม่ได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ จะขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยประกอบกัน อาทิเช่น เพศ อายุระดับการศึกษา สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้ ระยะเวลาในการเป็น อสม. การ คัดเลือกเข้าเป็น อสม. การสนับสนุนจาก เจ้าหน้าที่สาธารณสุข การมีส่วนร่วม เป็นต้น

๒.๘.๓ งานวิจัยเกี่ยวกับเทศบาล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลมีผู้ศึกษาไว้สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักแตร์) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานตามหลัก
ธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ ผลการวิจัยพบว่า

๑. สถานภาพส่วนบุคคล ของผู้ตอบแบบสอบถาม บุคลากรส่วนใหญ่เป็น เพศหญิงคิด
เป็นร้อยละ ๕๕.๒ มีอายุ ๕๑-๖๐ ปี คิดเป็นร้อยละ ๓๙.๓ มีระดับการศึกษาส่วนใหญ่ปริญญาตรี
คิดเป็นร้อยละ ๕๕.๒ มีตำแหน่งกองการศึกษา คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๘ มีประสบการณ์ทำงาน
๑๖-๒๐ ปี คิดเป็นร้อยละ ๒๓.๙ และมีสถานภาพสมรส คิดเป็นร้อยละ ๖๕.๒

๒. ความคิดเห็นของบุคลากรและประชาชนที่มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
ของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า
บุคลากรมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนประชาชน พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการ
บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณา
เป็นรายด้าน พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน

๓. การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ พบว่า
บุคลากรและประชาชน มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองแพร่

โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ เมื่อพิจารณาตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า หลักความรับผิดชอบมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน, หลักคุณธรรมและหลักความโปร่งใสมีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ ส่วนหลักนิติธรรม, หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า พบว่าบุคลากรและประชาชนมีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑

๔. ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ บุคลากรผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองแพร่ ซึ่งได้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับตัวผู้บริหารและคณะผู้บริหารมากกว่าองค์กรและมีผลในภาพรวมทั้ง ๖ หลักอยู่ในระดับความแตกต่างเป็นส่วนใหญ่ หากแต่ยังคงมีบุคลากรและประชาชนเป็นบางส่วนที่ยังมีความคิดเห็นว่าผู้บริหารมีความไม่เป็นกลาง ทางด้านการบังคับบัญชา ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานการสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาให้ได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการไม่ค่อยยอมรับฟังความคิดเห็นของพนักงานชั้นล่าง อุปสรรคในการทำงานที่มีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน การจัดบุคลากรได้ไม่ค่อยเหมาะสมกับงาน หรือการจัดให้ทำงานมากซับซ้อนจนเกินไปจนทำให้งานที่ทำนั้นเกิดความล่าช้าและผิดพลาดได้ง่าย^{๗๑}

พระครูนนทวิวัฒน์ วีรธมโม (มินุสรณ์) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานเทศบาลตำบลตามหลักสาราณียธรรม ๖ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลตำบลปลายบางได้บริหารงานตามหลักสาราณียธรรมทั้ง ๖ ด้าน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งมีค่าเฉลี่ย ๓.๖๑ เมื่อพิจารณารายละเอียดแต่ละด้านพบว่า มีการบริหารงานตามหลัก สาราณียธรรม ๖ อยู่ในระดับมากทุกด้าน

การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลตำบลตามหลักสาราณียธรรม ๖ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปลายบาง มีความคิดเห็นแตกต่างกันตามเพศ และอายุ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนประชาชนที่มีระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานเทศบาลตำบลตามหลักสาราณียธรรม ๖ ไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

แนวทางการนำหลักสาราณียธรรม ๖ ไปประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารงานเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ได้แก่ ด้านเมตตาทายกรรม เจ้าหน้าที่ไม่ควรเลือกปฏิบัติในการให้บริการแก่ผู้มาใช้บริการ ควรให้บริการตามลำดับในการมาใช้บริการ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการ ด้านเมตตาจริกรรม เจ้าหน้าที่กล่าววาจาสุภาพต่อผู้มาใช้บริการด้านเมตตาโมกกรรม เจ้าหน้าที่ต้องยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนประโยชน์ส่วนตน ให้เกียรติประชาชนที่มาติดต่อ และต้อนรับด้วยไมตรีจิตที่ยิ้มแย้มแจ่มใส ด้านสาธารณโภคี เจ้าหน้าที่ต้องมีความซื่อสัตย์ ไม่เห็นแก่สินจ้างรางวัล บริการด้วยความเต็มใจ และมีความรับผิดชอบต่อด้านสิ่งแวดล้อม ควรมีความ

^{๗๑} พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักแดร์),, “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๔.

ชื่อเสียง สุจริต ไม่เห็นแก่พวกพ้องสำคัญกว่าประเทศ หรือเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ด้านทฤษฎีสามัญญดา ยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำมาแก้ไขปรับปรุงตามสภาพจริง^{๗๒}

ยศ งามุลแสน ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของการพัฒนาชุมชนต่อศีลธรรมของเยาวชน ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น เขต ๓ ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาชุมชนของเทศบาลนครขอนแก่น เขต ๓ พบว่า มีความสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่ ๑. บุคคลพึงพัฒนาตนเองทั้งในแง่ของพฤติกรรม ๒. สังคม ๓. อารมณ์ ๔. จิตใจ และการพัฒนาชุมชนในงานวิจัยนี้ เน้นถึงการพัฒนาตนโดยเศรษฐกิจแนวพุทธ และใช้กระบวนการพัฒนาชุมชน เช่น การเยี่ยมเยียนตามบ้านของสมาชิกในชุมชน การอภิปรายกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน การสาธิตสินค้า นอกจากนั้น ชุมชน คือ การรวมตัวของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปเพื่อร่วมกันทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนของตนเอง โดยจะต้องมีหลักปรัชญาในการทำงานด้วย อีกทั้งจะต้องทำให้ชุมชนเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ พึ่งพาปัจจัยภายนอกให้น้อยที่สุด ส่วนเหตุของปัญหาเยาวชนในพื้นที่ เกิดจาก ๒ ปัจจัย คือ ปัจจัยภายในมาจากตัวเยาวชนเองภายนอก เช่น เกิดจากสิ่งแวดล้อมทางสังคมเมือง เพื่อนๆ และจากปัจจัยภายนอกอื่นๆ เช่น สถานเริงรมย์ ร้านเกมส์ ศูนย์สรรพสินค้าสะดวกซื้อต่างๆ จำนวนมาก ซึ่งผลของการพัฒนาชุมชน คือ การจัดกิจกรรมการเยี่ยมเยียนตามบ้าน การสาธิต จัดนิทรรศการ อนุรักษ์ไม้ประดับ และต่อต้านยาเสพติด ศึกษาไปดูงานในชุมชนอื่น และกิจกรรมการอ่านข่าวประชาสัมพันธ์เด็กและเยาวชนในชุมชน

ผลกระทบของการพัฒนาชุมชนต่อศีลธรรม พบว่า การพัฒนาชุมชนย่อมมีผลกระทบข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์ในหลายด้าน คือ ทำให้เยาวชนขาดจิตสำนึกในคุณค่าของหลักเบญจศีลและหลักเบญจธรรม เช่น อาจจะทำปัญหาการท้าวร้ายร่างกายกันง่ายขึ้น ขาดสติยับยั้งจิตใจ ชอบใช้ความรุนแรงมากกว่าเหตุผลทางปัญญาเมื่อประสบกับปัญหาที่แก้ไขไม่ได้ มีผลกระทบต่อครอบครัวของเยาวชนเองที่จะต้องคอยแก้ปัญหาต่างๆ อยู่เสมอๆ เช่น หนีเรียน เทียวตามห้างสรรพสินค้าในตัวเมืองขอนแก่น ยุ่งเกี่ยวกับการพนัน มีผลกระทบต่อชุมชนในแง่ของการปกครอง การดูแลของประธานชุมชนและคณะกรรมการที่จะต้องตรวจ สอดส่องดูแล เพื่อป้องกันไม่ให้เยาวชนในชุมชนเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ผิดกฎหมาย เช่น การขายบริการทางเพศ การขายสิ่งเสพติด และมีผลกระทบต่อสถานศึกษา ซึ่งครูอาจารย์ที่ปรึกษาจะต้องทำงานอย่างหนัก เพราะมีนักเรียนที่ไม่เข้าเรียนบ้าง ไปเที่ยวเตร่บ้าง หรือมีพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมในโรงเรียน ต้องว่ากล่าวตักเตือนและลงโทษไปตามเหตุการณ์นั้นๆ

การประยุกต์ใช้หลักพุทธธรรมเพื่อแก้ปัญหาเยาวชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น เขต ๓ การนำหลักพุทธธรรมไปประยุกต์ใช้แก้ปัญหาเยาวชน พบว่า ผู้ปกครอง ประธานชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ได้ให้การอบรม ปลูกฝังจิตสำนึกแก่เยาวชนในด้านต่างๆ ตามหลักกุศลกรรมบถ ไตรสิกขา และการปลูกฝังจิตสำนึกการทำงานที่สุจริต การปลูกฝังจิตสำนึกให้เยาวชนเกิดความสามัคคี

^{๗๒} พระครูอนันตวิวัฒน์ วีระมโฆ (มีนุสรณ์), “การบริหารงานเทศบาลตำบลตามหลักสาราณียธรรม ๖ : กรณศึกษาเทศบาลตำบลปลายบาง อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสนมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๓.

ในระดับสาธารณะ การปลูกฝังจิตสำนึกแก่เยาวชนให้รู้จักหน้าที่ตามหลักทศ ๖ และการปลูกฝังจิตสำนึกแก่เยาวชนตามหลักสังคมสงเคราะห์^{๗๓}

สุภาพ กันธิมา ได้ทำการวิจัย เรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบล จังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาเรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบล เชียงใหม่ วัตถุประสงค์ในการวิจัย ๑) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลทำให้พนักงานเกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ๒) เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค และหาแนวทางที่เหมาะสม เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมกับความเป็นจริงมีความเป็นไปได้ ในทางปฏิบัติโดยมีสมมุติฐานว่า ปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุนในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบลอยู่ในระดับมาก และพนักงานที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม และหน้าที่การงานแตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุนในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน

ผลการวิจัยพบว่าพนักงานเทศบาลตำบลได้รับปัจจัยจูงใจ ด้านความสำเร็จของงานการยอมรับนับถือ ความรับผิดชอบ ลักษณะและขอบเขตของงาน ส่วนปัจจัยค้ำจุนในการปฏิบัติงาน

ด้านความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น การปกครองบังคับบัญชา นโยบายและการบริหารสภาพแวดล้อมในการทำงาน สวัสดิภาพและความมั่นคง มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานของพนักงานอยู่ในระดับมาก ส่วนปัจจัยจูงใจอื่น คือ การพัฒนาและความก้าวหน้า และปัจจัยค้ำจุนอื่น คือ ค่าตอบแทนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ เช่น บำเหน็จ บำนาญ การประกันชีวิตและอุบัติเหตุในการปฏิบัติงานการบริการด้านการรักษาพยาบาล เงินโบนัส ด้านสันติภาพและการกีฬา ที่อยู่อาศัย การเดินทางและขนส่งในการปฏิบัติงาน การจัดจำหน่ายอาหารที่มีคุณภาพและราคายุติธรรม การจัดสถานที่พักผ่อนและบริการห้องสมุด มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลางในส่วน ของสมมุติฐานพบว่าพนักงานเทศบาลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมและหน้าที่การงานแตกต่างกันพบว่าปัจจัยส่วนบุคคลด้านจำนวนบุตรของปัจจัยจูงใจที่มีค่าความแตกต่างในระดับที่มีนัยสำคัญส่วนที่เหลือ ได้แก่ เพศ รายได้ต่อเดือน อายุ สถานภาพ ที่พักอาศัย การศึกษา ตำแหน่งปัจจุบัน อายุราชการ การปฏิบัติงานในหน่วยงาน รายได้อื่นต่อเดือน ไม่มีความแตกต่าง และพบว่า ด้านกลุ่มอายุที่แตกต่างกันและด้านการปฏิบัติงานในหน่วยงาน มีความแตกต่างจากที่คาดหวังไว้ในระดับที่มีนัยสำคัญส่วนที่เหลือในปัจจุบันส่วนบุคคลอื่น ไม่มีความแตกต่าง^{๗๔}

นิธิวัฒน์ สังขมะณี ได้ทำการวิจัยเรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงใต้ วัตถุประสงค์ในการวิจัย ๑. ศึกษาแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสำนักงานจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงใต้ ๒. เปรียบเทียบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสำนักงานจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงใต้ จำแนก ตามเพศ อายุ ระดับตำแหน่ง ประสบการณ์ในการทำงาน ระดับการศึกษา

^{๗๓} ยศ ถามูลแสน, “ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของการพัฒนาชุมชนต่อศีลธรรมของเยาวชน ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น เขต ๓”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสนมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๓.

^{๗๔} สุภาพ กันธิมา, “แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบลจังหวัดเชียงใหม่”, การค้นคว้าแบบอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๕๐.

ผลการวิจัยพบว่า ๑. แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานจังหวัดภาคตะวันออกโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ๒. เปรียบเทียบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานจังหวัดในภาคตะวันออก จำแนกตาม เพศ อายุระดับตำแหน่ง ประสบการณ์ในการทำงาน ระดับการศึกษาพบว่า โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ^{๗๕}

วินิต วิโลงษ์วัฒนกิจ ได้ทำการวิจัยเรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในสถานอนามัยระดับตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี วัตถุประสงค์ในการวิจัย ระดับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานในสถานอนามัยระดับตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรีและเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของระดับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประชากรที่ใช้ในการศึกษา จำนวน ๖๐ คน

ผลการวิจัยพบว่า สถานภาพส่วนบุคคล ผู้ตอบแบบสอบถามจะเป็นเพศหญิงสถานภาพสมรส ประชากรส่วนใหญ่จบปริญญาตรี รายได้เฉลี่ยส่วนใหญ่ มีรายได้มากกว่า ๙,๐๐๑ บาท ขึ้นไป ประสบการณ์การทำงานอยู่ระหว่าง ๑๖ - ๒๐ ปี ระดับแรงจูงใจด้านความสำเร็จที่อยู่ในระดับ ๑ คือการทำงานในช่วงที่ผ่านมาดำเนินการประสบความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างดี ด้านการยอมรับนับถือ คือการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับได้เป็นอย่างดีด้านลักษณะงาน คือ รู้สึกพอใจที่ได้ทำงานตามระบบความรู้ ความสามารถที่ได้ศึกษามา ด้านความรับผิดชอบ คือเข้าใจหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ด้านโอกาสก้าวหน้า คืองานที่ปฏิบัติส่งเสริมให้ได้รับความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล คือบุคคลในหน่วยงานต่างให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ด้านนโยบายการบริหารงาน คือการได้รับพิจารณาความดีความชอบจากหน่วยงานด้วยความยุติธรรม ด้านสภาพการทำงานปริมาณงานในความรับผิดชอบน้อยลงกว่าที่จะปฏิบัติงานให้ครอบคลุมกว่าที่เป็นอยู่ ด้านความมั่นคงในงาน คือ รู้สึกภูมิใจที่ได้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ด้านการปกครองบังคับบัญชา คือผู้บังคับบัญชาปฏิบัติงานไม่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ^{๗๖}

สรุปจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน พบว่าในการที่จะทำให้พนักงานในองค์กรปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จได้ผลงานทั้งปริมาณและคุณภาพนั้น ต้องอาศัยแรงจูงใจเป็นแรงกระตุ้น หรือผลักดัน และเมื่อพนักงานในองค์กรได้รับแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานแล้วก็จะแสดงพฤติกรรมตอบสนองไปในสิ่งที่ตนเองต้องการ ซึ่งจะนำไปสู่ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นและส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานนั้นไม่ได้เกิดขึ้นจากปัจจัยใดเพียงอย่างเดียว แต่จะเกิดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการประกอบรวมกันตามที่ได้มีผู้ศึกษาวิจัยข้างต้น ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยจะยึดหลักแนวคิดทฤษฎีแรงจูงใจของ เฮอริเบิร์ก มาเป็นกรอบในการศึกษาวิจัย ซึ่งประกอบด้วยแรงจูงใจด้านปัจจัยค่าจูงและปัจจัยจูง

^{๗๕}นิธิวัฒน์ สังขะมะณี, “แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานจังหวัดในภาคตะวันออก”, **วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา), ๒๕๕๑.

^{๗๖}วินิต วิโลงษ์วัฒนกิจ, “แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในสถานอนามัยระดับตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี”, **ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยบูรพา), ๒๕๕๑.

ใจ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นทฤษฎีที่ให้ความสนใจ ทั้งตัวบุคคลในองค์กรและสภาพแวดล้อมในองค์กรมีลักษณะที่กว้างและครอบคลุมมากกว่าทฤษฎีอื่นๆ

ตารางที่ ๒.๑๘ งานวิจัยเกี่ยวกับเทศบาล

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
พระปิยวัฒน์ ปิยสีโล (จักแตร์), วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔.	บุคลากรมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนประชาชน พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองแพร่ จังหวัดแพร่ พบว่าบุคลากรและประชาชน มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเทศบาลเมืองแพร่ โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕
พระครูนนทวิวัฒน์ วีระมโ (มีนุสรณ์), วิทยานิพนธ์พุทธศาสนมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.	เทศบาลตำบลปลายบางได้บริหารงานตามหลักสาราณียธรรมทั้ง ๖ ด้าน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งมีค่าเฉลี่ย ๓.๖๑ เมื่อพิจารณารายละเอียดแต่ละด้านพบว่า มีการบริหารงานตามหลัก สาราณียธรรม ๖ อยู่ในระดับมากทุกด้าน ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลปลายบางมีความคิดเห็นแตกต่างกันตามเพศ และอายุ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนประชาชนที่มีระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานเทศบาลตำบลตามหลักสาราณียธรรม ๖ ไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

ตารางที่ ๒.๑๘ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
ยศ งามุลแสน, วิทยานิพนธ์พุทธศาสนมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.	การพัฒนาชุมชนของเทศบาลนคร ขอนแก่น เขต ๓ พบว่า มีความสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่ ๑. บุคคลพึงพัฒนาตนเองทั้งใน แง่ของพฤติกรรม ๒.สังคม ๓. อารมณ์ ๔.จิตใจ และการพัฒนาชุมชนในงานวิจัยนี้ เน้นถึงการ พัฒนาตนโดยเศรษฐกิจแนวพุทธ และใช้ กระบวนการพัฒนาชุมชน
สุภาพ กันธิมา, การค้นคว้าแบบอิสระรัฐประศาสนศาสตร มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๐.	พนักงานเทศบาลตำบลได้รับปัจจัยจูงใจ ด้านความสำเร็จของงานการยอมรับนับถือ ความรับผิดชอบ ลักษณะและขอบเขตของงาน ส่วนปัจจัยค้ำจุนในการปฏิบัติงาน เพศ รายได้ต่อเดือน อายุ สถานภาพ ที่ พักอาศัย การศึกษา ตำแหน่งปัจจุบัน อายุ ราชการ การปฏิบัติงานในหน่วยงาน รายได้อื่น ต่อเดือน ไม่มีความแตกต่าง และพบว่า ด้าน กลุ่มอายุที่แตกต่างกันและด้านการปฏิบัติงาน ในหน่วยงาน มีความแตกต่างจากที่คาดหวังไว้ ในระดับที่มีนัยสำคัญส่วนที่เหลือในปัจจุบันส่วน บุคคลอื่น ไม่มีความแตกต่าง
นิธิวัฒน์ สังฆะมะณี, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๑.	๑. แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของ ข้าราชการพลเรือนในสำนักงานจังหวัดภาค ตะวันออกโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก ๒. เปรียบเทียบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของ ข้าราชการพลเรือนในสำนักงานจังหวัดในภาค ตะวันออก จำแนกตาม เพศ อายุระดับตำแหน่ง ประสบการณ์ในการทำงาน ระดับการศึกษา พบว่า โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างไม่ มีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ ๒.๑๘ (ต่อ)

นักวิจัย	สิ่งที่ค้นพบ
วินิต วิไลวงศ์วัฒนพิง, ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๑.	ระดับแรงจูงใจด้านความสำเร็จที่อยู่ในระดับ ๑ คือการทำงานในช่วงที่ผ่านมา ดำเนินการประสบความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างดี ด้านการยอมรับนับถือ คือการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ทุกระดับได้เป็นอย่างดีด้านลักษณะงาน คือ รู้สึกพอใจที่ได้ทำงานตามระบบความรู้ ความสามารถที่ได้ศึกษามา ด้านความรับผิดชอบ คือเข้าใจหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ด้านโอกาสก้าวหน้า คืองานที่ปฏิบัติส่งเสริมให้ได้รับความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล คือบุคคลในหน่วยงานต่างให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ด้านนโยบายการบริหารงาน คือการได้รับพิจารณาความดีความชอบจากหน่วยงานด้วยความยุติธรรม ด้านสภาพการทำงานปริมาณงานในความรับผิดชอบน้อยกว่าที่จะปฏิบัติงานให้ครอบคลุมกว่าที่เป็นอยู่ ด้านความมั่นคงในงาน คือ รู้สึกภูมิใจที่ได้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ด้านการปกครองบังคับบัญชา คือผู้บังคับบัญชาปฏิบัติงานไม่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ

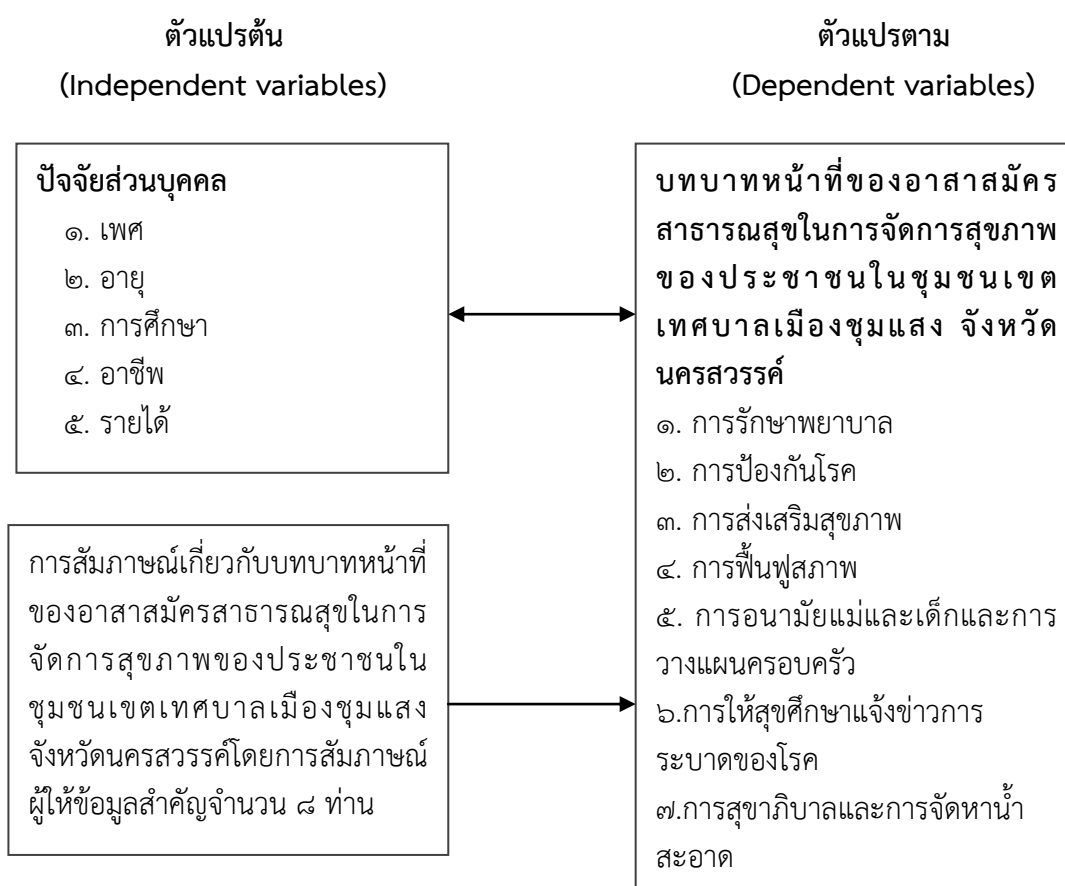
๒.๙ กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเรื่อง “บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขในการจัดการสุขภาพของประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์” จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ประกอบด้วยตัวแปรต้น (Independent Variables) และตัวแปรตาม (Dependent Variables) ดังนี้

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ “บทบาทหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุขในการจัดการสุขภาพของประชาชนในชุมชนเขตเทศบาลเมืองชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์” ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยสังเคราะห์จาก ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตเนื้อหาโดยสังเคราะห์จาก

สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐาน^{๗๗} แบ่งออกเป็น ๗ ด้าน คือ ๑. การรักษาพยาบาล เบื้องต้น ๒. การป้องกันโรค ๓. การส่งเสริมสุขภาพ ๔. การฟื้นฟูสุขภาพ ๕. การอนามัยแม่และเด็ก และการวางแผนครอบครัว ๖. การให้สุขศึกษาแจ้งข่าวการระบาดของโรค ๗. การสุขาภิบาลและการ จัดหาน้ำสะอาด



แผนภาพที่ ๒.๓ กรอบแนวคิดการวิจัย

^{๗๗} สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐาน, คู่มือการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐาน, (กรุงเทพมหานคร : การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, ๒๕๔๒), หน้า ๒๒-๒๕.