

ปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่

PROBLEMS OF TRANSFERRING DISTRICT HEALTH PROMOTING HOSPITALS FROM THE MINISTRY OF PUBLIC HEALTH TO LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS IN CHIANG MAI PROVINCE

ผู้วิจัย
อาจารย์ที่ปรึกษา
สมยศ แสงมะโน¹
ร้อยโท สุพรชัย ศิริโวหาร²
กัลติมา พิชัย³

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เสร็จเรียบร้อยตามแผน และเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา มี 2 กลุ่ม คือ 1) บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 400 คน และ 2) บุคลากรสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 400 คน ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ความถี่ (Frequency) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และเกณฑ์การวิเคราะห์ของ Best (1970)

ผลการวิจัย พบว่า สาเหตุที่ทำให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลจากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เสร็จเรียบร้อย เรียงตามลำดับระดับความสำคัญของสาเหตุจากมากไปหาน้อย ดังนี้ สาเหตุลำดับที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในการจ้างบุคลากร, รายได้มีไม่เพียงพอในการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ และเวชภัณฑ์ งบประมาณที่ได้รับ

¹ นักศึกษา สาขานโยบายสาธารณะ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

² อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

จากรัฐบาลไม่เพียงพอ การจัดหางบประมาณเพิ่มเติมเพื่อใช้สำหรับการดำเนินงานมีขีดจำกัด ในการจ้างบุคลากรด้านสาธารณสุข สาเหตุลำดับที่ 2 บุคลากรสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ประจำตำบลมีความกังวลใจเกี่ยวกับความมั่นคงของตำแหน่งงานของตน อัตรากำลังระยะยาวที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรไว้รองรับ บำเหน็จบำนาญ ความก้าวหน้าเกี่ยวกับตำแหน่งงาน ของตน ความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหางบประมาณเพิ่มเติมสำหรับ จ้างบุคลากรด้านสาธารณสุข สวัสดิการที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน ความพอเพียงของงบประมาณ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับจ้างบุคลากรด้านสาธารณสุข, รายได้ที่ได้รับจาก การปฏิบัติงาน, ผลตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน, ความซ้ำซ้อนของตำแหน่งงาน สาเหตุ ลำดับที่ 3 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีกิจกรรมส่งเสริม ให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเตรียมการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ไม่ผลักดันให้กระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลในช่วงเวลา ที่กฎหมายกำหนด ไม่กระตุ้นให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริม สุขภาพประจำตำบลในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด และสาเหตุลำดับที่ 4 ผู้บริหารองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นไม่มีนโยบายรับโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล

แนวทางแก้ปัญหา มีดังนี้ 1. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรลดข้อจำกัด ด้านงบประมาณและให้การสนับสนุนรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลด้านสาธารณสุข 2. กระทรวงสาธารณสุข ควรชี้แจงให้บุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลทราบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านการประเมินความพร้อม มีความชัดเจนในการกำหนดตำแหน่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชาและกรอบอัตรากำลังที่จัดสรรไว้รองรับบุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ประจำตำบล รวมทั้งมีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพออย่างเป็นรูปธรรม 3. คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญ ผลักดันและสนับสนุน อย่างจริงจัง พร้อมทั้งจัดให้มีกิจกรรมส่งเสริมกระตุ้นให้กระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอนโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลอย่างต่อเนื่อง 4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดนโยบาย ในการรับโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ที่มีความชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการ การจัดสรรอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ สายการบังคับบัญชา รวมถึง การสอบถามความเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

คำสำคัญ : การถ่ายโอนโรงพยาบาล, โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล, องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น

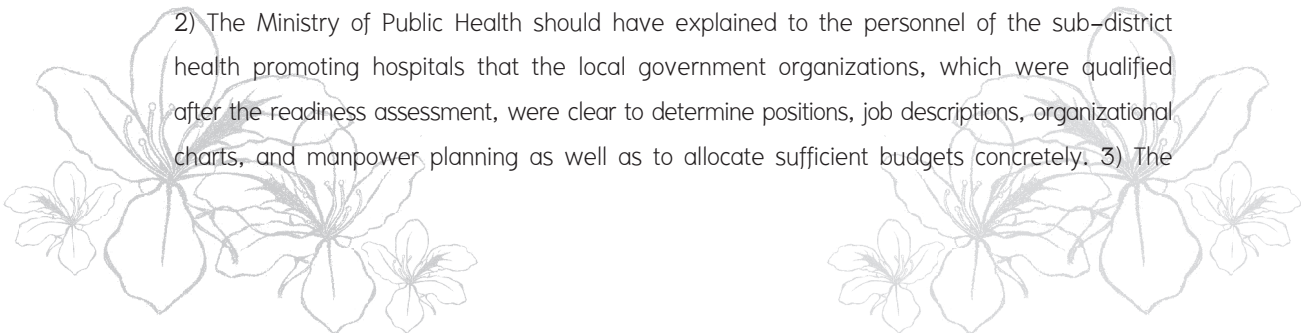


ABSTRACT

The purposes of this research were to study the causes of incomplete transferring sub-district health promoting hospitals from the Ministry of Public Health to local government organizations in Chiang Mai province and find the problem solving of transferring sub-district health promoting hospitals. This study was a survey research. Two sample groups of this study consisted of 1) 400 personnel of local government organizations and 2) 400 personnel of the Ministry of Public Health. The data collecting instrument was a questionnaire. Statistical data analyses were frequency, percentage, mean, standard deviation, and Best's principle.

The results of this research found that the causes of incomplete transferring sub-district health promoting hospitals from the Ministry of Public Health to local government organizations in Chiang Mai province with important level from high to low respectively as follows. Cause 1, the local government organizations had the limitation of budget allocation for personnel employment, earned income inadequate for the procurement of medical supplies and equipment, received the insufficient budget from the central government, and had difficulties in allocating the additional budget for administering for personnel employment. Cause 2, the personnel engaged in the sub-district health promoting hospitals were worried about the stability of their career paths, long-term manpower planning prepared by the local government organizations, pension, growth opportunities, the potential of the local government organizations in additional budget allocation for personnel employment, welfare, the amount of the budget required for public health personnel employment, salary, compensation, and overlapping job responsibilities. Cause 3, the Concerning Decentralization to the Local Government Organization had no campaign encouraging the provincial public health offices to be prepared for the transfer action, did not push the Ministry of Public Health to transfer the sub-district health promoting hospitals in délai impératif, and did not urge the Ministry of Public Health to transfer the sub-district health promoting hospitals in délai impératif. Cause 4, the administrators of the local government organizations had no policy to accept the transfer of the sub-district health promoting hospitals.

The solutions as follows 1) The Department of Local Government should have reduced the budget limitations and provided financial support for the local government organizations for medical supplies and equipment and personnel administrative expense. 2) The Ministry of Public Health should have explained to the personnel of the sub-district health promoting hospitals that the local government organizations, which were qualified after the readiness assessment, were clear to determine positions, job descriptions, organizational charts, and manpower planning as well as to allocate sufficient budgets concretely. 3) The



Decentralization to the Local Government Organization Committee should have seriously prioritized the transfer, pushed and urged the Ministry of Public Health to transfer the sub-district health promoting hospitals, and continuously organized activities encouraging the transfer.

4) The local government organizations should have determined the policy to accept the transfer of the sub-district health promoting hospitals by clarifying the working plan, manpower planning, positions and job descriptions, and organizational charts, and requesting for comments and suggestions from relevant partners.

Keywords : Hospital Transferring, District Health Promoting Hospitals, Local Government Organization

บทนำ

การกระจายอำนาจการให้บริการสาธารณสุข เป็นนโยบายและวาระสำคัญของชาติ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดยหลักการคือ งานบริหารราชการส่วนกลาง โดยกระทรวงสาธารณสุขต้องกระจายอำนาจงานบริการด้านสาธารณสุขและทรัพยากรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จรรยาพร ศรีศัลลักษณ์, จเร วิชาติ และ รำไพ แก้ววิเชียร, 2552 : 16) การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2551 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 211 แห่ง มีเพียง 8 แห่งขอรับการประเมิน และมีเพียง 4 แห่งที่ผ่านการประเมินความพร้อม ตามหลักการประเมินความพร้อม คิดเป็นร้อยละ 1.48 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ (กลุ่มสนับสนุนและพัฒนาการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, 2552) จากการศึกษาข้อมูลภาคสนาม พบประเด็นปัญหาสำคัญ

คือ 1) สาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล และบุคลากรสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ไม่ต้องการถ่ายโอนจากกระทรวงสาธารณสุข ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 203 แห่ง ไม่สมัครเข้ารับการประเมินความพร้อม ตามหลักการประเมินความพร้อม จึงไม่มีความชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ 203 แห่งนี้ ไม่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล หรือไม่ต้องการรับการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสาเหตุการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เสร็จเรียบร้อยตามแผนการกระจายอำนาจงานบริการด้านสาธารณสุขและทรัพยากรจากกระทรวงสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำผลการวิจัยไปเสนอแนะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางแก้ปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลจากกระทรวงสาธารณสุขไปยังองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เสร็จเรียบร้อยตามแผนการกระจายอำนาจงานบริการด้านสาธารณสุขและทรัพยากรจากกระทรวงสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ให้เสร็จเรียบร้อยตามแผนการกระจายอำนาจงานบริการด้านสาธารณสุขและทรัพยากรจากกระทรวงสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เสร็จเรียบร้อยตามแผนการกระจายอำนาจงานบริการด้านสาธารณสุขและทรัพยากรจากกระทรวงสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ให้เสร็จเรียบร้อยตามแผนการกระจายอำนาจงานบริการด้านสาธารณสุขและทรัพยากรจากกระทรวงสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 บุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ.2556 จำนวน 207 แห่งที่ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 400 คน กลุ่มที่ 2 บุคลากรสังกัดกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ.2556 จำนวน 400 คน รวมจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 800 คน การสุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ตามโอกาส หรือความน่าจะเป็น โดยวิธีการจับสลาก

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยนี้ คือ แบบสอบถาม (Questionnaire) มีลักษณะเป็นแบบสอบถาม 3 ตอน ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามสาเหตุที่ทำให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เสร็จเรียบร้อยตามแผนการกระจายอำนาจงานบริการด้านสาธารณสุขและทรัพยากรจากกระทรวงสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นโดยอิสระเกี่ยวกับ สาเหตุ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่



การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสอบถาม ตอนที่ 1 วิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้สถิติความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage) แบบสอบถามตอนที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ความถี่ (Frequency) อธิบายสาเหตุที่ทำให้การถ่ายโอนโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เสร็จเรียบร้อยตาม แผน และใช้เกณฑ์ของ John W. Best อธิบาย ระดับความสำคัญของสาเหตุ แบบสอบถาม ตอนที่ 3 วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติความถี่ (Frequency) อธิบายความเห็นเกี่ยวกับสาเหตุ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เชียงใหม่

ผลการศึกษา

1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ 1) กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากรสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 400 คน ประกอบด้วย สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ 24 คน สังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ 58 คน สังกัด เทศบาลเมืองในจังหวัดเชียงใหม่ 18 คน สังกัด เทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ 176 คน และ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัด เชียงใหม่ 124 คน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เป็นเพศหญิง จำนวน 232 คน คิดเป็นร้อยละ 58 และเพศชาย จำนวน 168 คน คิดเป็น ร้อยละ 42 ส่วนใหญ่มีอายุ 31-40 ปี จำนวน

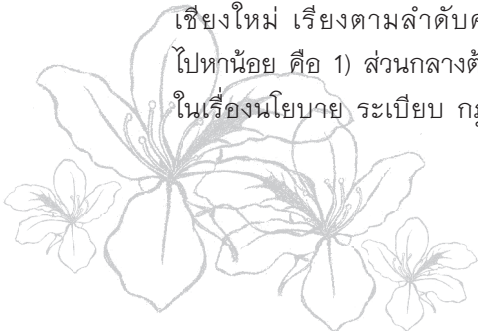
166 คน คิดเป็นร้อยละ 41.5 ส่วนใหญ่มีระดับ การศึกษาปริญญาตรี จำนวน 230 คน คิดเป็นร้อยละ 57.5 ส่วนใหญ่มีประสบการณ์ ทำงาน 5-8 ปี จำนวน 108 คน คิดเป็น ร้อยละ 27.2) กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากร สังกัดกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เชียงใหม่ 30 คน สังกัดสำนักงานสาธารณสุข อำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ 25 คน และสังกัด โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลใน จังหวัดเชียงใหม่ ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนไปสังกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 345 คน ส่วนใหญ่ เป็นเพศหญิง จำนวน 221 คน คิดเป็นร้อยละ 55.3 และเพศชาย จำนวน 179 คน คิดเป็น ร้อยละ 44.7 ส่วนใหญ่มีอายุ 41-50 ปี จำนวน 115 คน คิดเป็นร้อยละ 38.8 ส่วนใหญ่มีระดับ การศึกษาปริญญาตรี จำนวน 254 คน คิดเป็น ร้อยละ 63.5 มีประสบการณ์ทำงาน มากกว่า 20 ปี จำนวน 199 คน คิดเป็นร้อยละ 49.8

2. สาเหตุที่ทำให้การถ่ายโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลจาก กระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เสร็จ เรียบร้อย เรียงตามลำดับระดับความสำคัญ ของสาเหตุจากมากไปหาน้อย ดังนี้ 2.1 องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดเกี่ยวกับ 1) การจัดสรรงบประมาณในการจ้างบุคลากร ด้านสาธารณสุข 2) รายได้มีไม่เพียงพอ ในการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ และเวชภัณฑ์ด้าน สาธารณสุข สำหรับให้บริการประชาชน 3) งบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลไม่เพียงพอ ต่อการบริหารงานโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ประจำตำบล 4) การจัดหางบประมาณเพิ่มเติม เพื่อใช้สำหรับการดำเนินงานของโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล 2.2 บุคลากรสังกัด

โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล มีความกังวลใจเกี่ยวกับ 1) ความมั่นคงของ ตำแหน่งงานของตน 2) อัตราค่าจ้างระยะยาว ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรไว้รองรับ 3) บำเหน็จบำนาญ 4) ความก้าวหน้าเกี่ยวกับ ตำแหน่งงานของตน 5) ความสามารถขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหางบประมาณ เพิ่มเติมสำหรับจ้างบุคลากรด้านสาธารณสุข 6) สวัสดิการที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน 7) ความพอเพียงของงบประมาณขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับจ้างบุคลากรด้าน สาธารณสุข 8) รายได้ที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน 9) ผลตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน 10) ความซ้ำซ้อนของตำแหน่งงาน 2.3 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 1) ไม่มีกิจกรรมส่งเสริมให้ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเตรียมการถ่ายโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล 2) ไม่ผลักดันให้กระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด 3) ไม่กระตุ้น ให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการถ่ายโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลในช่วง เวลาที่กฎหมายกำหนด 2.4 ผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีนโยบายรับโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล

3. แนวทางการแก้ปัญหา ผู้ตอบ แบบสอบถามบางส่วนได้ให้ข้อเสนอแนะแนวทาง แก้ปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริม สุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุข ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เชียงใหม่ เรียงตามลำดับความถี่จากมาก ไปหาน้อย คือ 1) ส่วนกลางต้องมีความชัดเจน ในเรื่องนโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ขั้นตอน

และแนวทางในการดำเนินการถ่ายโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล 2) ต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ และเป็นรูปธรรม 3) สร้างความร่วมมือกัน ระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีการจัดประชุมสัมมนาสร้างความเข้าใจแก่บุคลากรทั้งสองฝ่าย จัดฝึกอบรม เพื่อให้ความรู้ในการเตรียมพร้อมรับการถ่ายโอน 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีกรอบ อัตราค่าจ้างรองรับบุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริม สุขภาพประจำตำบล มีการบริหารจัดการด้าน บุคลากรที่ดี เตรียมบุคลากรให้พร้อม 5) ต้องมี การประชาสัมพันธ์ชี้แจงข้อมูลและแจ้งข่าวสาร อย่างสม่ำเสมอ 6) ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบ ผลดีผลเสีย และทำการศึกษาปัญหาระยะยาว ที่อาจเกิดขึ้น 7) ควรแก้ไขกฎหมายไม่ต้อง ให้มีการถ่ายโอนเนื่องจากดำเนินการไม่ได้ 8) ส่วนกลางควรให้ความสำคัญและผลักดัน สนับสนุนให้เกิดการถ่ายโอนอย่างจริงจัง และ ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง 9) เพิ่มสวัสดิการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เท่าเทียมกับ ข้าราชการพลเรือนสามัญ 10) ถ่ายโอนเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมใน ทุกด้าน 11) สอบถามความสมัครใจของบุคลากร โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลก่อน มีการถ่ายโอน 12) ชะลอการถ่ายโอนจนกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพร้อมรับโอน 13) สร้างความเชื่อมั่นเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ในการทำงานแก่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ประจำตำบล 14) แยกบทบาทของข้าราชการ กับนักการเมืองท้องถิ่น 15) ลดขั้นตอนการถ่าย โอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล 16) ยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก



อภิปรายผล

จากการศึกษาในเรื่องปัญหาการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่พบว่า สาเหตุที่ทำให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เสร็จเรียบร้อยตามแผนการกระจายอำนาจงานบริการด้านสาธารณสุข และทรัพยากรจากกระทรวงสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดเกี่ยวกับ 1) การจัดสรรงบประมาณในการจ้างบุคลากรด้านสาธารณสุข 2) รายได้มีไม่เพียงพอในการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ และเวชภัณฑ์ด้านสาธารณสุข สำหรับให้บริการประชาชน 3) งบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลไม่เพียงพอต่อการบริหารงานโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล 4) การจัดหางบประมาณเพิ่มเติมเพื่อใช้สำหรับการดำเนินงานของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล สาเหตุดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหาร 4M ของ Drucker (1970) คือ การบริหารงานให้ประสบความสำเร็จนั้น เงินทุน (Money) นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การสนับสนุนในการจัดหาทรัพยากรเพื่อหล่อเลี้ยงและเอื้ออำนวยให้กิจกรรมขององค์การดำเนินไปโดยไม่ติดขัดและวัสดุสิ่งของ (Material) ถือเป็นปัจจัยที่มีปริมาณและมูลค่าสูงไม่ต่างไปจากปัจจัยตัวอื่นๆ เพราะวัตถุดิบและสิ่งของเหล่านี้จะต้องมีการจัดหามาใช้ดำเนินการผลิต สาเหตุดังกล่าวที่พบผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญกับสาเหตุประเด็นนี้เพราะการบริหารงานให้

ประสบความสำเร็จนั้นจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณในการจ้างบุคลากรด้านสาธารณสุข เพราะเงินทุน (Money) และวัสดุสิ่งของ (Material) เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการบริหารงานโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล

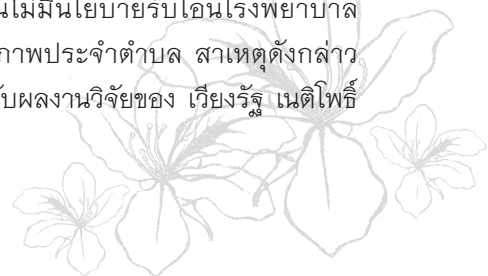
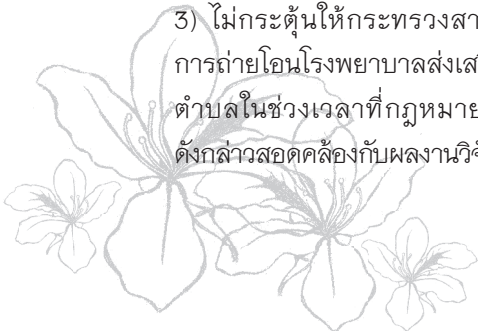
2. บุคลากรสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลมีความกังวลใจเกี่ยวกับ 1) ความมั่นคงของตำแหน่งงานของตน 2) อัตราค่าจ้างระยะยาวที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรไว้รองรับ 3) บำเหน็จบำนาญ 4) ความก้าวหน้าเกี่ยวกับตำแหน่งงานของตน 5) ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหางบประมาณเพิ่มเติมสำหรับจ้างบุคลากรด้านสาธารณสุข 6) สวัสดิการที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน 7) ความพอเพียงของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับจ้างบุคลากรด้านสาธารณสุข 8) รายได้ที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน 9) ผลตอบแทนที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน 10) ความซ้ำซ้อนของตำแหน่งงาน สาเหตุดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีแรงจูงใจของ Herzberg (1959) คือ ปัจจัยค้ำจุน (Maintenance Factor) ปัจจัยที่จะค้ำจุนให้แรงจูงใจในการทำงานของบุคคลมีอยู่ตลอดเวลา ถ้าไม่มีหรือมีในลักษณะไม่สอดคล้องกับบุคคลในองค์การ บุคคลในองค์การจะเกิดความไม่ชอบงานขึ้น และปัจจัยที่มาจากภายนอกบุคคล ได้แก่ เงินเดือน หมายถึง เงินเดือนและการเลื่อนขั้นเงินเดือนในหน่วยงานนั้นๆ เป็นที่พอใจของบุคลากรในการทำงาน และความมั่นคงในการทำงาน หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อความมั่นคงในการทำงาน ความยั่งยืนของอาชีพ หรือความมั่นคงขององค์การ รวมถึง ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factor) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรงเพื่อจูงใจให้คนชอบและรักงานที่ปฏิบัติเป็นการกระตุ้น

ให้เกิดความพึงพอใจให้แก่บุคคลในองค์การให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่ ความก้าวหน้า หมายถึง ได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นของบุคคลในองค์การ การมีโอกาสดำเนินการเพื่อหาความรู้เพิ่มเติมหรือได้รับการฝึกอบรม และยังสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) ของ Williams (1998) คือ การให้รางวัลตอบแทนหลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สาเหตุดังกล่าวที่พบ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ได้ให้ความสำคัญกับสาเหตุประเด็นนี้ เพราะความมั่นคง ความก้าวหน้า อัตราค่าจ้างระยะยาว ความซับซ้อนของตำแหน่งงาน รวมถึงผลตอบแทน รายได้ สวัสดิการบำนาญ บำนาญ หลังจากถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการสร้างความมั่นคงในการทำงาน สร้างความรู้สึกรับรู้ของบุคคลที่มีต่อความมั่นคงในการทำงาน ความยั่งยืนของอาชีพ หรือความมั่นคงขององค์กร

3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1) ไม่มีกิจกรรมส่งเสริมให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเตรียมการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล 2) ไม่ผลักดันให้กระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด 3) ไม่กระตุ้นให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลในช่วงเวลาที่กฎหมายกำหนด สาเหตุดังกล่าวสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ เยาวมาลย์

เสื่อแสงทอง และรำไพ แก้ววิเชียร (2555) เรื่อง 5 ปี ของการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล : การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข ปี 2550-2555 พบว่า 1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นฝ่ายเดินหน้านำเนินการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงแรก 2) กลไกการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจไม่ได้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ.2542 3) ด้านกำลังคนสาธารณสุขราชการส่วนกลางควรส่งเสริมและศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบระยะยาว โดยประเด็นที่บุคลากรถ่ายโอนเกษียณราชการไป อัตราและเงินเดือนจะติดตามตัว ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดหากำลังคนทดแทนด้วยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองอาจจะมีผลกระทบกรณีที่รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มาก และมีกรอบกำลังคนไม่เกินร้อยละ 40 สาเหตุดังกล่าวที่พบ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ได้ให้ความสำคัญกับสาเหตุประเด็นนี้เพราะคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทสำคัญในการจัดกิจกรรมส่งเสริมให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเตรียมการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล กระตุ้นและผลักดันให้กระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล

4. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีนโยบายรับโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล สาเหตุดังกล่าวสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ เวียงรัฐ เนติโพธิ์



(2552) เรื่อง กระบวนการทางการเมือง ในการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข : กรณี ศึกษาการถ่ายโอนสถานีอนามัยมาสู่และ บ้านหลวง โอนไปองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า แบบแผนกระบวนการทางการเมือง ของการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ประจำตำบล แบบการเมืองนำ คือ การถ่ายโอน สถานีอนามัยไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการแข่งขันทางการเมืองสูง มีความขัดแย้ง ทางการเมืองค่อนข้างชัดเจน มีการโจมตีกัน ระหว่างผู้นำชุมชนในระดับที่รุนแรงและต่อเนื่อง แกนนำชุมชนจะมีการเลือกฝ่ายที่ชัดเจน ผู้นำ ท้องถิ่นมักเป็นผู้มีอิทธิพลในการใช้นโยบาย หรือผลงานในการหาคะแนนเสียงให้กับกลุ่ม ของตน สาเหตุดังกล่าวที่พบ ผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่ ได้ให้ความสำคัญกับสาเหตุประเด็นนี้ เพราะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้นำองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการเตรียม ความพร้อมและดำเนินการรับการถ่ายโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลจาก กระทรวงสาธารณสุข

ข้อเสนอแนะของการวิจัยครั้งนี้

จากผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาการถ่ายโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวงสาธารณสุขไปสังกัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ดังนี้ 1. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรลดข้อจำกัดด้านงบประมาณและให้ การสนับสนุนรายได้ แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลด้าน สาธารณสุข 2. กระทรวงสาธารณสุข ควรชี้แจง ให้บุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำ

ตำบลทราบว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ผ่านการประเมินความพร้อม มีความชัดเจน ในการกำหนดตำแหน่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชาและกรอบอัตรากำลังที่ จัดสรรไว้รองรับบุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริม สุขภาพประจำตำบล รวมทั้งมีการจัดสรร งบประมาณที่เพียงพออย่างเป็นรูปธรรม 3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญ ผลักดัน และสนับสนุนอย่างจริงจัง พร้อมทั้งจัดให้มี กิจกรรมส่งเสริมกระตุ้นให้กระทรวงสาธารณสุข ถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล อย่างต่อเนื่อง 4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดนโยบายในการรับโอนโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลที่มีความชัดเจน ในเรื่องเกี่ยวกับแผนการดำเนินการ การจัดสรร อัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่งหน้าที่ สายการ บังคับบัญชา รวมถึงการสอบถามความเห็นจาก ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัย ครั้งต่อไป

ควรทำการวิจัยที่นำข้อมูลขั้นต้น จากการวิจัยครั้งนี้ไปใช้ประโยชน์ โดยทำ การวิเคราะห์ถึงสาเหตุหรือหาความสัมพันธ์ ของปัจจัยที่ทำให้การถ่ายโอนโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จากกระทรวง สาธารณสุขไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเชียงใหม่ ยังไม่เสร็จเรียบร้อยตามแผน การกระจายอำนาจงานบริการด้านสาธารณสุข และทรัพยากรจากกระทรวงสาธารณสุขให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้สถิติทดสอบ อย่างมีนัยสำคัญ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ใน การแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป



เอกสารอ้างอิง

- กลุ่มสนับสนุนและพัฒนาการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข. รายชื่อ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนสถานีนอนามัย ตามมติคณะกรรมการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. <http://www.moph.go.th>
(12 Sep. 2013), 2552.
- คณะกรรมการกำหนดกลไก กระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีประเมินความพร้อมองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น. หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนสถานีนอนามัย. คู่มือการดำเนินการ
ถ่ายโอนภารกิจสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี :
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2550.
- จรรยาพร ศรีศัลลักษณ์, จเร วิชาไท, รำไพ แก้ววิเชียร. ประสพการณ์ด้านการกระจายอำนาจ
ด้านบริการสาธารณสุขในรูปแบบการถ่ายโอนสถานีนอนามัย. *วารสารวิจัยระบบ
สาธารณสุข*, 2(1), 16, 2552.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. กระบวนการทางการเมืองในการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข : กรณีศึกษา
การถ่ายโอนสถานีนอนามัย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2552.
- Best, John W. *Research in Education*. New Jersey : Prentice Hall, 1970.
- Drucker, Peter F. *Technology, Management, and Society*. New York : Harper and Row,
1970.
- Herzberg, F. *The Motivation to Work*. New York : John Wiley and Sons, 1959.
- Williams, Richard S. *Performance Management Perspectives on Employee*, 1998.

