

มุมมอง ความคิดเห็นเชิงระบบ และการบริหารความเสี่ยงของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท

The Perspective, Systematic Opinion and Risk Management of Sub-district Health Promoting Hospital that Transferred Missions to the Provincial Administrative Organization in Chainat Province

(Received: March 4, 2024 ; Revised: April 16, 2024 ; Accepted: April 20, 2024)

ปารวีร์ มั่นพัก¹, พรเจริญ บัวพุ่ม², นภัสสร ยอดทองดี³
Parawee Manfak¹, Pornjaroen Buapum², Naphatsorn Yotthongdi³

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาแบบตัดขวาง (Cross-sectional Descriptive Study) เพื่อศึกษามุมมอง เหตุผลประกอบการตัดสินใจ ความคิดเห็นเชิงระบบ และการบริหารความเสี่ยงของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท ประชากรที่ศึกษา ได้แก่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลของ จังหวัดชัยนาท จำนวน 7 แห่ง ที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท จำนวน 19 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบ สัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structural Interview form) ผ่านการพิจารณาตรวจสอบความตรงทางเนื้อหา (Content Validity) จากผู้เชี่ยวชาญ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) นำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบและจัดหมวดหมู่ ทำการวิเคราะห์โดยมุ่งการพรรณนาและอธิบายข้อมูลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูลและส่งผลให้ตรวจสอบยืนยันอีกครั้งภายหลังการ วิเคราะห์และเขียนรายงาน

ผลการศึกษาพบว่า เหตุผลสำคัญที่ตัดสินใจเป็นหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจครั้งนี้ คือ เป็นข้อสั่งการจากผู้บริหาร เป็นตัวแทน ของหน่วยงานในระดับอำเภอ เป็นการแสวงหาโอกาส และทางเลือกที่เหมาะสม สมควรใจ ส่วนใหญ่คิดเห็นว่าเป็นโอกาสที่ดีของ หน่วยงานที่ถ่ายโอนทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุเวชภัณฑ์ยา และไม่ไขยา การจัดบริการด้านสุขภาพให้กับประชาชน และ ผลลัพธ์ที่คาดหวัง โดยผ่านการประเมินความเสี่ยงแล้วอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

คำสำคัญ: มุมมอง ความคิดเห็นเชิงระบบ การบริหารความเสี่ยง การถ่ายโอนภารกิจ

ABSTRACT

This cross-sectional descriptive study aimed to explore the perspectives, reasons for decision making, systematic opinions, and risk management of Sub-district Health Promoting Hospitals (SHPs) that have transferred their missions to the Chai Nat Provincial Administrative Organization (PAO). The study population consisted of public health officials from 7 SHPs in Chai Nat Province that had transferred their missions to the Chai Nat PAO, totaling 19 people. The research instrument was a semi-structured interview form, which was validated for content validity by experts. Data was collected using group interviews. The collected data was analyzed using descriptive and explanatory methods based on the opinions of the participants and was cross-checked after analysis and writing the report.

The results showed that the main reasons for the decision to transfer the missions were 4 reasons including; 1) Orders from the executives 2) Being a representative of the district-level agency 3) Seeking opportunities and suitable alternatives and 4) Volunteering. Most of the participants thought that it was a good opportunity for the

¹ อาจารย์ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนี ชัยนาท คณะพยาบาลศาสตร์ สถาบันพระบรมราชชนก

² วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนี ชัยนาท คณะพยาบาลศาสตร์ สถาบันพระบรมราชชนก

³ อาจารย์ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนี ชัยนาท คณะพยาบาลศาสตร์ สถาบันพระบรมราชชนก Corresponding author Email: puinaja_31@hotmail.com

transferred units in terms of personnel, budget, medical supplies and non-medical supplies, health service provision to the people, and expected outcomes. The risks had been assessed at the acceptable level.

Keyword: perspectives, systematic opinion, risk management, transferred missions

บทนำ

โดยที่มาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 17 (19) ประกอบกับกฎกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่และอำนาจจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและบำบัดรักษาโรคติดต่อ รวมทั้งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอนสถานอนามัย โรงพยาบาลชุมชน และโรงพยาบาลทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม และในระยะสุดท้ายให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขยังไม่ประสบความสำเร็จตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่าข้อมูลการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่ปี 2551-2563 จำนวน 103 แห่งจากจำนวนสถานอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 9,787 แห่งทั่วประเทศ คิดเป็น ร้อยละ 1.05 และภายหลังเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา ออกประกาศ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจสถานอนามัย เฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 19 ตุลาคม 2564 ที่ผ่านมาพบว่า ข้อมูลการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ปี 2565 ถ่ายโอนจำนวน 81 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 0.81 ปี 2566 ถ่ายโอนจำนวน 3,263 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 33.05 โดยมีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดรับถ่ายโอน 49 แห่ง ไม่รับถ่ายโอน 27 แห่ง และมีอยู่ 6 แห่งที่รับถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมาทั้งหมดร้อยละ 100 ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดขอนแก่น จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสุพรรณบุรี สำหรับ ปี 2567 มีการถ่ายโอนไปจำนวน 931 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 9.43 โดยมีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่รับถ่ายโอนเพียง 62 แห่ง และไม่รับถ่ายโอน 14 แห่ง ซึ่งยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การถ่ายโอนภารกิจสถานอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้มีมุมมอง ความคิดเห็นและข้อคำถามที่มีผู้แสวงหาคำตอบที่หลากหลาย ทั้งในประเด็นของเกณฑ์การถ่ายโอน งบประมาณ การบริหารจัดการ รวมไปถึงอนาคตของบุคลากร เนื่องจากในอดีตเคยมีการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มาบ้างแล้ว แต่เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ตามมาว่าเป็นการกระจายอำนาจที่ล้มเหลว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพและความพร้อมในการรับการถ่ายโอนภารกิจดังเช่น การศึกษาของ อรพรรณ โยธาสุมทร¹ ศึกษาเรื่อง การถ่ายโอนโรงพยาบาลระดับปฐมภูมิสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาโรงพยาบาล

ส่งเสริมสุขภาพตำบลบึงอีโล อำเภอดงเจริญ จังหวัด
ปทุมธานี ผลการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นมีข้อจำกัดและประสบปัญหาเกี่ยวกับการ
จัดสรรงบประมาณในการจ้างบุคลากรด้าน
สาธารณสุข มีรายได้ไม่เพียงพอในการจัดซื้อวัสดุ
อุปกรณ์ ยา และเวชภัณฑ์ด้านสาธารณสุข สำหรับ
ให้บริการประชาชน และขาดการอุดหนุนงบประมาณ
ที่ได้รับจากรัฐบาลซึ่งไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน
โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล การจัดหา
งบประมาณเพิ่มเติมเพื่อใช้สำหรับการดำเนินงาน
บุคลากรสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมี
ความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของตำแหน่งงาน
ความก้าวหน้า อัตราค่าตอบแทน ตำแหน่ง และ
รวมถึงสวัสดิการและความมั่นคงด้านงบประมาณของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ได้หมายความว่า
การถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวจะมีเฉพาะปัญหา
อุปสรรคและความล้มเหลว ซึ่งจากบทเรียนการ
ประเมินสถานการณ์การกระจายอำนาจในรูปแบบ
การถ่ายโอนสถานีนามียไปองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น พบว่า การถ่ายโอนสถานีนามียบรรลุ
วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ
ระดับหนึ่ง ได้แก่ ด้านความยืดหยุ่นในการบริหาร
จัดการ ในสถานีนามียที่ได้รับการถ่ายโอน สามารถ
ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้รวดเร็วขึ้น สามารถมี
ความคิดริเริ่มได้มากขึ้น โดยในช่วงแรกที่ยังเป็นช่วง
การเปลี่ยนผ่านระบบ มีประเด็นเรื่องกฎหมาย
กฎระเบียบ โดยเฉพาะเรื่องการเงินที่ต้องได้รับการ
แก้ไข ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน สถานี
นามียที่ถ่ายโอนไปยัง อบต. พบว่า อาสาสมัคร
สาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) และภาคประชาชน
มีส่วนร่วม มากขึ้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
(อบต.) และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีความ
กระตือรือร้นที่จะทราบความต้องการของชุมชนด้าน
สุขภาพและบริการสาธารณสุข ด้านการตอบสนองต่อ
ความต้องการของชุมชน สถานีนามียที่ถ่ายโอนไป
ยัง อบต. มีการจัดบริการแบบใหม่ตามความต้องการ
ของนายก อบต. และชุมชน และได้รับงบประมาณ
จาก อบต. มากขึ้น

จังหวัดชัยนาท ได้เริ่มมีกระบวนการและการ
ถ่ายโอนภารกิจสถานีนามียเฉลิมพระเกียรติ 60
พรรษา นวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริม
สุขภาพตำบลให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด
ชัยนาทอย่างเป็นรูปธรรม ตั้งแต่ปี 2566 โดยมี
โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 7 แห่งจาก
จำนวน 72 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 9.72 ที่ได้ดำเนินการ
ถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการตาม
ขั้นตอนของกฎหมาย การศึกษามุมมอง ความคิดเห็น
เชิงระบบ และการบริหารความเสี่ยงของโรงพยาบาล
ส่งเสริมสุขภาพตำบล ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ
ถ่ายโอนจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดการความ
เสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและจะเป็นการหาแนวทางที่
เหมาะสมในการวางแผนบริหารจัดการ ผู้วิจัยจึงมี
ความสนใจศึกษาในประเด็นดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามุมมอง เหตุผลประกอบการ
ตัดสินใจในการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรบริหารส่วน
จังหวัดชัยนาท
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเชิงระบบในด้าน
บุคลากร งบประมาณ วัสดุเวชภัณฑ์ยาและไมใช่ยา
การจัดบริการด้านสุขภาพให้กับประชาชน และ
ผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กร
บริหารส่วนจังหวัดชัยนาท
3. เพื่อศึกษาการบริหารความเสี่ยงของ
โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนภารกิจ
ให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา
แบบตัดขวาง (Cross-sectional Descriptive Study)
ประชากรที่ศึกษา คือ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในสังกัด
โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลของจังหวัดชัยนาท
จำนวน 7 แห่ง ที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรบริหาร
ส่วนจังหวัดชัยนาท จำนวน 19 คน ระยะเวลา
การศึกษา ระหว่างเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม
2566

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interviews) โดยกำหนดประเด็นคำถามตามจุดมุ่งหมายและเนื้อหาของวัตถุประสงค์การวิจัย ผ่านการพิจารณาตรวจสอบความตรงทางเนื้อหา (Content Validity) จากผู้เชี่ยวชาญ และเครื่องบันทึกข้อมูลเพื่อใช้บันทึกขณะสัมภาษณ์

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเป็นผู้เก็บข้อมูลด้วยตนเอง เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์กลุ่ม (Group Interview) การสัมภาษณ์ ทำการเลือกหยิบคำถามเป็นประเด็น ๆ ตามเหตุการณ์ และบรรยากาศการสนทนา ซึ่งจะใช้คำถามปลายเปิด (Open Ended Question) และจัดบันทึกข้อมูลร่วมกับใช้เครื่องบันทึกเสียงขณะสัมภาษณ์ ภายหลังการสัมภาษณ์นำข้อมูลที่ได้จากการจัดบันทึกและเครื่องบันทึกมาตรวจสอบความครบถ้วนและความถูกต้องของข้อมูล และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยจัดหมวดหมู่ โดยมุ่งการพรรณนาและอธิบายข้อมูลตามความเห็นของผู้ให้ข้อมูล และทำการตรวจสอบความเชื่อถือได้ของข้อมูลโดยนำข้อมูลที่ถอดความได้ไปให้ผู้ให้ข้อมูลยืนยันความถูกต้อง (member check) ภายหลังการวิเคราะห์ ก่อนนำไปเขียนรายงานผลการวิจัย

จริยธรรมการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมในมนุษย์ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนี ชัยนาท เลขที่ BCNC-IRB 021/2566 วันที่ 28 ตุลาคม 2566

ผลการศึกษา พบว่า

1. มุมมอง เหตุผลประกอบการตัดสินใจในการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท จากการสัมภาษณ์พบว่าผู้ให้ข้อมูลมีมุมมองต่อการถ่ายโอนภารกิจที่หลากหลาย ได้ข้อสรุป ดังนี้

1.1 การรับรู้เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่าเป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐที่จะกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นซึ่ง

ได้ออกไว้นานแล้วกว่า 20 ปี ตั้งแต่สมัยที่ใช้ชื่อสถานีนามายจนเปลี่ยนมาเป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) หน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติเป็นเพียงผู้ตอบสนองนโยบายและกฎหมายโดยก่อนการออกกฎหมายใดๆ ก็มิได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้แม้กฎหมายจะออกไว้นานแล้วแต่ที่ผ่านมาการถ่ายโอนภารกิจก็ไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากในรายละเอียดของการปฏิบัติในการถ่ายโอนขาดความชัดเจน หน่วยงานต้นสังกัดของสถานีนามายเดิม หรือ รพ.สต.ในวันนี้ก็ไม่ได้ผลักดันให้เกิดการถ่ายโอนอย่างเป็นรูปธรรมที่แท้จริงด้วยหลายเหตุผลจนถึงปัจจุบัน หน่วยงานที่รับถ่ายโอนภารกิจก็ไม่ได้มีความพร้อมรองรับการถ่ายโอนทั้งหมด ขาดความชัดเจนในเรื่องงบประมาณ บุคลากร ภารกิจ ตลอดจนลักษณะงานที่ต้องดูแลสุขภาพประชาชนที่เชื่อมโยงต่อเนื่องทั้งระดับ ปฐมภูมิ ทุติยภูมิ และตติยภูมิ ดังที่ได้เคยมีการประชุมชี้แจงในเวทีต่าง ๆ รวมถึงเอกสารข่าวสารที่มีการเผยแพร่กันมา

1.2 เหตุผลสำคัญที่ตัดสินใจเป็นหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในครั้งนี้ อาจสรุปได้เป็น 4 กรณี คือ 1) เป็นหน่วยงานที่ได้รับข้อสั่งการจากผู้บริหารให้เป็นหน่วยงานตัวแทนของอำเภอในการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยเหตุผลทางการบริหาร 2) เป็นหน่วยงานที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอเดียวกันเสนอขอให้เป็นตัวแทนของอำเภอในการถ่ายโอนภารกิจเนื่องด้วยเหตุผลว่าผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานมีความอาวุโส มีความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการถ่ายโอนบุคลากรไปพร้อมภารกิจ 3) เป็นหน่วยงานที่ได้ทำการวิเคราะห์ ทบทวนสถานะตนเองทั้งในด้านงบประมาณที่ได้รับจัดสรรสถานะเงินบำรุงที่ลดลงในทุกปีจนไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในปัจจุบันและอนาคต ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของบุคลากร รวมไปถึงความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการจัดสรรค่าตอบแทนที่เกิดจากผลการปฏิบัติงานบริการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคตามภาระงานและรายการบริการจึงต้อง

แสวงหาโอกาสและมองว่าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นทางเลือกที่เหมาะสม และ 4) เป็นหน่วยงานที่สมัครใจถ่ายโอนภารกิจสู่อ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากการได้มีการศึกษา ข้อกฎหมาย ขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และโอกาส ต่าง ๆ ที่หน่วยงานจะได้รับจากการถ่ายโอนภารกิจใน ครั้งนี้ รวมทั้งได้มีการศึกษาดูงาน แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์การถ่ายโอนภารกิจกับหน่วยงานใน ต่างจังหวัดที่ถ่ายโอนภารกิจไปแล้วและประสบ ความสำเร็จในงานต่าง ๆ

2. ความคิดเห็นเชิงระบบ จากการสัมภาษณ์ พบว่า

2.1 ด้านบุคลากร การถ่ายโอนภารกิจใน ระยะแรกมีความกังวลใจและรู้สึกไม่มั่นคงอยู่บ้าง แต่ เมื่อทบทวนกลับในสถานะที่เป็นอยู่เดิมพบว่า ความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการภายใต้ระบบ บริหารงานบุคคลเดิมก็ไม่ได้มีโอกาสที่จะก้าวหน้าไป จากที่เป็นอยู่ ผู้ปฏิบัติงานหลายคนเงินเดือน เพิ่มขึ้น โดยได้รับค่าตอบแทนพิเศษมาหลายปีและไม่มี แนวโน้มที่จะมีการขยายกรอบอัตราค่าจ้างให้ได้รับการ แต่งตั้งในตำแหน่งระดับที่สูงขึ้น และเมื่อได้ ทำการศึกษาเอกสาร คู่มือการดำเนินการถ่ายโอน ภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นว มินทรราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับข้อ กฎหมายตามประกาศคณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจสถานี อนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทรราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การ บริหารส่วนจังหวัด ตามที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา ประกาศเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2564 ให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจพิจารณาปรับปรุง โครงสร้างและอัตรากำลังของสถานีอนามัยเฉลิมพระ เกียรติ 60 พรรษา นวมินทรราชินี และโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพตำบล ตามความจำเป็นและเหมาะสม กับปริมาณงาน ทั้งนี้ ให้สอดคล้องกับกฎหมายว่า ด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งจาก

การประชุมการถ่ายโอนภารกิจร่วมกับผู้บริหารของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท ได้ให้ความชัดเจน และความมั่นคงแก่ผู้ปฏิบัติงานในโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนภารกิจสู่อ องค์การ บริหารส่วนจังหวัดว่าในด้านบุคลากร ขอให้ ผู้ปฏิบัติงานตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลสุขภาพของ ประชาชนในความรับผิดชอบให้เต็มที่ ความก้าวหน้า ในหน้าที่ราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะ ดำเนินการให้เป็นไปตามโครงสร้างกรอบอัตรากำลัง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลของกระทรวง สาธารณสุข โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะ พิจารณาปรับปรุงตามความเหมาะสมกับปริมาณงาน และขอบเขตหน้าที่และอำนาจ ซึ่งตามโครงสร้าง กรอบอัตรากำลังโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ของกระทรวงสาธารณสุข ประเภทตำแหน่งวิชาการ สามารถเติบโตได้ถึงระดับเชี่ยวชาญ และประเภท ตำแหน่งทั่วไป ไปได้ถึงระดับอาวุโส ทั้งนี้ ความก้าวหน้าทางวิชาชีพของบุคลากรประเภท วิชาการและประเภททั่วไปของบุคลากรที่สังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเร็วกว่ากลุ่มข้าราชการ พลเรือน (ก.พ.) เพราะระบบของข้าราชการท้องถิ่นใช้ หลัก "ประเมินเข้าสู่ตำแหน่ง" ไม่ใช่ระบบ "สอบแข่งขัน" เพื่อเข้าสู่ตำแหน่งอาวุโส ข้าราชการพิเศษ หรือ เชี่ยวชาญและเนื่องจากเป็นบุคลากรที่ปฏิบัติภารกิจ ด้าน ปฐมภูมิตามประกาศคณะกรรมการการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) เรื่องหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจสถานี อนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทรราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การ บริหารส่วนจังหวัด จึงมีมติการประชุมคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคลากรที่สมัครใจถ่ายโอนและมีรายชื่ออยู่ใน บัญชีรายชื่อบุคลากรถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ประจำปีงบประมาณ 2567 ตามที่กรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สอ.) เสนอ เป็นบุคลากร ถ่ายโอนทั้งหมด (ไม่เป็นบุคลากรการโอนปกติ) โดย ให้สำนักงานประมาณสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจ่ายเป็นเงินเดือนและสิทธิ

สวัสดิการต่าง ๆ ของบุคลากรถ่ายโอนตามบัญชีรายชื่อฯ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2566 และให้สำนักงานงบประมาณและ สถ.ร่วมกันกำหนดแนวทางการสรรหาบุคลากรให้เต็มกรอบโครงสร้างอัตรากำลังตามขนาด สอน. และ รพ.สต. (รพ.สต.ขนาดเล็ก 7 อัตรา รพ.สต.ขนาดกลาง 12 อัตรา รพ.สต.ขนาดใหญ่ 14 อัตรา) โดยจัดทำแผนสรรหาอัตราทดแทนให้ อบจ. เป็นแนวทางในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ ตลอดจนถึงงบประมาณ 2567 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาทได้มอบทุนการศึกษาให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจจัดส่ง อสม.และบุตร อสม. เข้าศึกษาในหลักสูตรประกาศนียบัตรผู้ช่วยพยาบาล จำนวน 4 ทุน เพื่อกลับมาปฏิบัติงานในหน่วยงาน จึงทำให้ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจมีความรู้สึกรับประกันและมองเห็นโอกาสที่จะมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตลอดจนถึงอัตราค่าจ้างของบุคลากรในหน่วยงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นโอกาสที่ดีของหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจในครั้งนี้

2.2 ด้านงบประมาณ จากข้อมูลแนวโน้มการได้รับจัดสรรเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) สำหรับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ได้รับจัดสรรจากหน่วยบริการประจำแม่ข่าย เมื่อเทียบกับรายจ่ายค่าสาธารณูปโภคและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ พบว่า จำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการภายในหน่วยงาน โดยในปีที่ผ่านมาได้รับการจัดสรรเฉลี่ย 140-160 บาทต่อหัวประชากร เมื่อรวมกับงบประมาณอื่น ๆ ที่ได้รับจัดสรรทั้งตามภาระงานและรายการบริการแล้ว เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่าย เงินบำรุงของหน่วยงานมีแนวโน้มลดลงทุกปี และเมื่อพิจารณาถึงงบประมาณที่จะได้รับจัดสรรภายหลังการถ่ายโอนภารกิจ พบว่า หน่วยงานที่มีการถ่ายโอนภารกิจในครั้งนี้ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ดังนี้ 1) การจัดสรรเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) ตามข้อตกลงในอัตรา 200 บาทต่อหัวประชากร ซึ่งเพิ่มมากขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 25 2) ค่าตอบแทน ที่เกิดจากผลการปฏิบัติงานบริการสร้างเสริมสุขภาพและ

ป้องกันโรคตามภาระงานและรายการบริการ โดยได้รับการโอนเงินโดยตรงจาก สปสช. เท่ากับภาระงานที่ปฏิบัติ 3) เงินอุดหนุนทั่วไปสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณสุขของสถานีนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุดหนุนเป็นงบดำเนินงาน (เงินบำรุง) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเงินบำรุงโรงพยาบาลและหน่วยบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) เงินจากสำนักงานงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรงบประมาณให้แก่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลขนาดใหญ่ 1 แห่ง เป็นเงิน 1,000,000 บาท ขนาดกลาง 4 แห่ง ๆ ละ 650,000 บาท และขนาดเล็ก 2 แห่ง ๆ ละ 400,000 บาท เฉลี่ยแล้วหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจครั้งนี้ ได้รับงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมเฉลี่ย 1-1.5 ล้านบาทต่อแห่ง ซึ่งถือว่าเป็นโอกาสที่ดีสำหรับหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจครั้งนี้

2.3 ด้านวัสดุเวชภัณฑ์ยาและไม่ใช่ยา จากการสัมภาษณ์พบว่า โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมีค่าใช้จ่ายวัสดุเวชภัณฑ์ยาและไม่ใช่ยาเพื่อการจัดบริการสุขภาพให้กับประชาชน เฉลี่ยปีละ 1-1.5 ล้านบาท โดยเป็นการขอเบิกจากหน่วยบริการประจำแม่ข่ายจัดสรรให้แก่หน่วยบริการ ซึ่งหากเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายวัสดุเวชภัณฑ์ยาและไม่ใช่ยาที่เบิกจ่ายพบว่ากรณีที่หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจ หากมีความจำเป็นต้องจัดหาวัสดุเวชภัณฑ์ยาและไม่ใช่ยาเอง ก็สามารถดำเนินการได้โดยนำเงินค่าใช้จ่ายที่ได้รับจัดสรรมาดำเนินการจัดหา ซึ่งจะทำให้มีเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายคงเหลือมากกว่าการขอเบิกจากหน่วยบริการประจำแม่ข่าย นอกจากนั้นแล้ว หน่วยงานที่โอนภารกิจยังอาจมีรายได้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพการ

ให้บริการด้านสาธารณสุขโดยเป็นงบประมาณอุดหนุนค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างหากได้มีการเสนอขอและบรรจุในแผนค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งในปีงบประมาณ 2567 นี้ หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจ ได้จัดทำคำของบประมาณเพื่อขอรับการสนับสนุนครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างหลายรายการ และได้รับการบรรจุในแผนค่าของงบประมาณประจำปี 2567 ที่รอการจัดสรรงบประมาณในครึ่งปีหลัง ต่อไป

2.4 ด้านการจัดบริการด้านสุขภาพให้กับประชาชน จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นว่าการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะทำให้ประชาชนได้รับบริการด้านสุขภาพที่ดีขึ้นอันเนื่องมาจากยังคงเป็นหน่วยงานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ทั้งในฐานะหน่วยบริการ หรือในฐานะเครือข่ายหน่วยบริการตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ยังคงได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจต่าง ๆ ประกอบกับเหตุผลสำคัญเพิ่มเติม 3 ประการคือ 1) บริบทของการเมืองท้องถิ่นที่ยึดประชาชนเป็นสำคัญ ที่มาของผู้นำท้องถิ่นมาจากฐานเสียงที่ประชาชนเลือกเข้ามาเป็นผู้นำ นโยบายและผลงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อประชาชนคือฐานเสียงและความมั่นคงทางการเมืองที่ต่างจากระบบราชการที่เป็นอยู่เดิมที่ลักษณะการทำงานเป็นการตั้งรับและให้บริการประชาชน ณ ที่ตั้ง ตามพันธกิจของหน่วยงาน ประชาชนกลายเป็นผู้ขอรับบริการตามความจำเป็นพื้นฐานภายใต้ข้อจำกัดทั้งในด้านงบประมาณ ผู้ให้บริการและเวชภัณฑ์ หากผู้นำท้องถิ่นสามารถสนับสนุนให้การจัดบริการด้านสุขภาพที่ดีให้กับประชาชนได้แล้ว ยิ่งสะท้อนถึงผลงานเชิงประจักษ์ของผู้นำและทีมงานอันนำไปสู่การได้รับความนิยมในตัวผู้นำและฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งต่อไป 2) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดความต้องการด้านสุขภาพที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่มีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากระบบและกลไกการจัดทำ คำขอ

ได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนในพื้นที่ ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดการบริการด้านสุขภาพที่สอดคล้องและเป็นไปตามจำเป็นที่แท้จริง ตลอดจนภาคประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการทำงานและสะท้อนปัญหาการจัดบริการด้านสุขภาพของหน่วยบริการเพื่อนำสู่การแก้ไขและพัฒนางานบริการด้านสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) การได้รับการสนับสนุนทั้งด้านคน เงิน ของที่เพิ่มขึ้นดังที่ได้ให้ข้อมูลไว้แล้วนั้น จะทำให้ผู้ให้บริการในหน่วยบริการที่ถ่ายโอนภารกิจ สามารถจัดบริการที่มีคุณภาพ อีกทั้งยังมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการตามการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่จะส่งผลให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจในครั้งนี้สามารถจัดบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนได้มากขึ้น ต่อไป

2.5 ด้านผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชยนาท จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นต่อผลลัพธ์เป็นสองระยะคือ ระยะแรกก่อนเริ่มดำเนินการถ่ายโอนภารกิจเป็นไปตามเหตุผลสำคัญที่ต้องถ่ายโอนกล่าวคือ รพ.สต.บางแห่งไม่ได้คาดหวังอะไรต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจเป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของผู้บริหาร ขอเพียงยังให้สามารถปฏิบัติงานได้ ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนที่เหมาะสมก็เพียงพอ ในขณะที่หลายแห่งมีความคาดหวังว่าในการถ่ายโอนครั้งนี้จะส่งผลกระทบต่อเชิงบวกต่อทั้งตัวผู้ปฏิบัติงานในด้านความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน มีบุคลากรมาช่วยปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นตามกรอบโครงสร้าง ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่ม มากขึ้นและเป็นธรรมตามหัวประชากรและภาระงานที่ปฏิบัติ ต้องการได้รับการจัดสรรเงินค่าบริการโดยตรงจาก สปสช. โดยไม่ผ่านหน่วยบริการประจำแม่ข่าย มีระบบงานที่มีความคล่องตัว มีอิสระที่จะดำเนินการจัดการงานด้านสุขภาพชุมชนให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่เพื่อแก้ไข

ปัญหาและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ผลลัพธ์สุดท้ายที่จะเกิดขึ้นคือประชาชนได้รับบริการที่ดี มีคุณภาพ ตามสิทธิและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของการดำรงชีวิต ต่อไป

3. การบริหารความเสี่ยงของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท จากการสัมภาษณ์พบว่าหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาทในครั้งนี้ ได้มีการประชุมเพื่อประเมินสถานการณ์ ระบุความเสี่ยงและผลกระทบ ความรุนแรงของเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาทั้งในเชิงบวกและเชิงลบภายหลังการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งในด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ด้านการเงินและงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรร ด้านการบริหารจัดการเวชภัณฑ์ยาและไม่ใช่ยาเพื่อการบริหารด้านสุขภาพให้กับประชาชน ด้านการดูแลรักษาพยาบาลผู้ป่วยกรณีเกินขีดความสามารถและกาส่งต่อผู้ป่วย รวมไปถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านนโยบายและการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงาน ในภาพรวมพบว่าทุกด้านมีความเสี่ยงทั้งหมด แต่เป็นความเสี่ยงที่อยู่ในระดับการลดและการยอมรับได้ กล่าวคือในการถ่ายโอนภารกิจครั้งนี้เป็นไปตามกฎหมาย บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ให้กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอนสถานอนามัย โรงพยาบาลชุมชนและโรงพยาบาลทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม และในระยะสุดท้ายให้ถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับคณะ กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการถ่ายโอนสถานอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินีและโรงพยาบาล

ส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยยึดหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน การรับประกันความต่อเนื่องของการจัดบริการด้านสุขภาพให้บริการประชาชน และการพัฒนาคุณภาพของการบริการสุขภาพในระดับปฐมภูมิที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง จึงทำให้ความเสี่ยงในด้านต่างๆ อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ อาจมีข้อกังวลอยู่บ้างในเรื่องของการนำแนวทางการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสู่การปฏิบัติจริงที่เนื่องจากเป็นเรื่องใหม่สำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีส่วนเกี่ยวข้องยังขาดความชัดเจนและความเข้าใจที่ถ่องแท้ในการดำเนินการ และเป็นข้อกฎหมายใหม่ที่ต้องใช้เวลาในการศึกษาเพื่อให้เกิดถูกต้อง โปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจยอมรับความเสี่ยงดังกล่าวและถือเป็นเรื่องที่ต้องแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อการพัฒนาต่อไป

สรุปและอภิปรายผล

1. มุมมอง เหตุผลประกอบการตัดสินใจในการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท จากผลการวิจัยพบว่า แม้ว่าแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอนสถานอนามัย โรงพยาบาลชุมชนและโรงพยาบาลทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านมากกว่า 15 ปี แต่การรับรู้รายละเอียด แผนและขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจฯ ยังขาดความชัดเจน การถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายยังไม่เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การตัดสินใจถ่ายโอนภารกิจอยู่ในวงจำกัดเฉพาะผู้บริหาร สถานอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินีและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลยังไม่มีเตรียมความพร้อมของหน่วยงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจ สอดคล้องกับการศึกษาของ นกัสนการณ์ เจริญสะอาด และคณะ² ที่

พบว่าระดับความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ดอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งในด้านการปรับกฎหมายระเบียบปฏิบัติงานสำหรับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการที่ได้รับการถ่ายโอน ด้านขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการผลักดันสนับสนุนและส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจและด้านความชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจ สอดคล้องกับการศึกษาของนะชาวีร์ สมหวังพรเจริญ และคณะ³ ที่พบว่าการตัดสินใจถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของบุคลากรในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี โดยรวม ส่วนใหญ่อยู่ระดับปานกลาง ปัจจัยด้านความรู้ และทัศนคติด้านโครงสร้างการบริหารงานสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทัศนคติด้านข้อมูลข่าวสาร การได้รับการสนับสนุน นโยบายการถ่ายโอนภารกิจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจถ่ายโอนภารกิจ มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ รวมไปถึงการศึกษาของ ตูลยวดี หล่อตระกูล และคณะ⁴ ที่พบว่าสภาพปัจจุบันและระดับความพร้อมในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอพระนครศรีอยุธยาในการรับการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการผ่านมากระแสการถ่ายโอนภารกิจมีความหลากหลายในเชิงปัญหาและอุปสรรคมากกว่าเชิงโอกาสและการสร้างสรรค์ โดยเฉพาะเรื่องความมั่นคงในงานของบุคลากรที่จะถ่ายโอน งบประมาณ ระบบการดูแลสุขภาพของประชาชนการรับส่งต่อผู้ป่วย รวมไปถึงความเชื่อมั่นที่มีต่อระบบการบริหารของท้องถิ่นที่ขึ้นอยู่กับนโยบายของนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นผู้บริหาร จึงทำให้การสื่อสารเพื่อการเตรียมความพร้อมและการให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจถ่ายโอนภารกิจเป็นไปอย่างจำกัดและอยู่ในวงแคบเฉพาะผู้สนใจและผู้รับผิดชอบโดยตรงเท่านั้น ส่งผลให้

โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลขาดข้อมูลและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการถ่ายโอนภารกิจอย่างแท้จริง

2. ความคิดเห็นเชิงระบบและผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท จากผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นเชิงระบบในด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุเวชภัณฑ์ ยาและไมใช่ยา การจัดบริการด้านสุขภาพให้กับประชาชน และผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นโอกาสที่ดีสำหรับหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจครั้งนี้ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจมีความรู้สึกมั่นคงและมองเห็นโอกาสที่จะมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ตลอดจนมีอัตรากำลังใจของบุคลากรในหน่วยงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น มีระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรมและได้รับงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมเฉลี่ย 1-1.5 ล้านบาทต่อแห่ง ซึ่งสามารถนำมาบริหารจัดการภายในหน่วยงานและจัดซื้อเวชภัณฑ์ที่ใช้ในการจัดบริการประชาชนได้มากขึ้น ในปีงบประมาณ 2567 หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจยังได้จัดทำค่าของงบประมาณเพื่อขอรับการสนับสนุนครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างหลายรายการและได้รับการบรรจุในแผนค่าของงบประมาณประจำปี 2567 ที่รอการจัดสรรงบประมาณในครึ่งปีหลัง ในด้านการจัดบริการสุขภาพ หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจยังคงเป็นหน่วยงานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ทั้งในฐานะหน่วยบริการ หรือในฐานะเครือข่ายหน่วยบริการตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ยังคงได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจต่าง ๆ เสริมพลังจากผู้นำท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทำให้ผู้ให้บริการในหน่วยบริการที่ถ่ายโอนภารกิจสามารถจัดบริการที่มีคุณภาพ อีกทั้งยังมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการตามการมอบอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะช่วยสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนได้มากขึ้น ผลลัพธ์สุดท้ายที่จะ

เกิดขึ้นคือประชาชนได้รับการที่ดี มีคุณภาพ ตามสิทธิและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของการดำรงชีวิต สอดคล้องกับการศึกษาของตุลยวดี หล่อตระกูล และคณะ⁴ พบว่า ปัจจัยความพร้อมมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการรับการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านทรัพยากรอยู่ในระดับสูง ซึ่ง กรณีศึกษา และคณะ⁵ ศึกษาการกระจายอำนาจทางการปกครองสู่ท้องถิ่นกับปัญหาการจัดโครงสร้างงานของรัฐ กรณีศึกษาการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ พบว่าการกระจายอำนาจหรือการถ่ายโอนอำนาจด้านสุขภาพถือเป็นจุดเปลี่ยนโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพของประชาชนโดยมีข้อเสนอแนะจัดระบบโครงสร้างการบริหารงานบุคคลในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและอนามัยให้มีความชัดเจน ออกกฎระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องของตำแหน่ง ความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งประชาชนผู้ใช้บริการ สอดคล้องกับรายงานการวิจัยของอานนท์ กุลธรรมานุสรณ์ และคณะ⁶ ที่ทำการศึกษาศึกษาการประเมินการถ่ายโอนหน่วยบริการปฐมภูมิไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: สังเคราะห์บทเรียนจากพื้นที่ 51 แห่งและทางเลือกในเชิงนโยบายพบว่า บุคลากรที่ถ่ายโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพึงพอใจด้านค่าตอบแทนสวัสดิการ ภาระงานและบรรยากาศการทำงาน สอดคล้องกับการศึกษาของ นภัสสรณ์ เชิงสะอาด และคณะ² พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ ปัจจัยนโยบาย ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยการบริหารงานบุคคลและปัจจัยงบประมาณ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท ได้มีการเตรียมความพร้อมและศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ประกอบกับภายหลังเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา ออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง

หลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจสถานีนามายเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินีและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 19 ตุลาคม 2564 ที่ผ่านมาและได้มีการจัดทำเอกสารแนวทางการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสถานีนามายเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินีและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจมีความชัดเจนมากขึ้นทั้งในเรื่องการเตรียมความพร้อมในการบริหารภารกิจด้านสาธารณสุข การบริหารงบประมาณ และการบริหาร งานบุคคลด้านสาธารณสุขขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด รวมไปถึงภารกิจการดำเนินการภายหลังการถ่ายโอนด้านโครงสร้างองค์กร ด้านงานบุคคล ด้านงบประมาณ การเงิน และบัญชี ด้านสาธารณสุขมูลฐานและการจัดบริการปฐมภูมิ การกำกับ ติดตาม และประเมินผล ซึ่งมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน อีกทั้งจากการติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจยังพบว่า คณะอนุกรรมการบริหารภารกิจถ่ายโอนด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดให้มีการประชุม แสวงหาเพื่อแก้ปัญหาและหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจร่วมกับหลายฝ่ายทั้งจากกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงมหาดไทยและภาคีเครือข่ายอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง จึงทำให้หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจครั้งนี้ได้รับทราบข้อมูลความก้าวหน้าการถ่ายโอน มาตรการเยียวยาและแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม จึงเห็นว่าเป็นโอกาสของหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจในครั้งนี้

3. การบริหารความเสี่ยงของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผลการวิจัยพบว่ามีระดับความเสี่ยงในระดับการลดและยอมรับได้ทั้งในด้าน

บุคลากร งบประมาณ ยาและเวชภัณฑ์ไม่ใช้ยา การจัดการบริการสุขภาพสำหรับประชาชนและระบบการดูแลรักษาผู้ป่วยต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากความชัดเจนของกฎหมายและแนวทางการถ่ายโอนภารกิจตลอดจนความจริงจังในการพยายามขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจ สำหรับความเสี่ยงที่ยังคงอยู่ส่วนใหญ่ก็เป็นความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการเตรียมระบบรองรับทั้งในด้านบุคลากรที่ทำหน้าที่บริหารการถ่ายโอนภารกิจและการทำความเข้าใจในงานที่รับถ่ายโอนแต่เป็นประเด็นที่สามารถบริหารจัดการควบคุมให้การดำเนินการถ่ายโอนเป็นไปได้สำเร็จ เป็นการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อการพัฒนาและก้าวไปสู่อนาคตอันเป็นรากฐานการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยในอนาคต

1. ควรมีการศึกษาและพัฒนาารูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการผลักดัน

สนับสนุนและบูรณาการกิจกรรมของชุมชนให้เป็นภารกิจร่วมในการถ่ายโอน

2. ควรศึกษาพัฒนารูปแบบการถ่ายโอนภารกิจแบบยกเครือข่าย ทั้งโรงพยาบาลชุมชน สถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติฯ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. ควรศึกษามุมมอง ผลลัพธ์ ผลกระทบที่ภาคประชาชนได้รับจากการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ได้อำนวยความสะดวกและอนุญาตให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อสะท้อนมุมมอง ความคิดเห็นอันจะนำไปสู่การพัฒนาารูปแบบของการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรชนาวินทราชนิ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท ในครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- 1.อรพรรณ โยธาสุมทร. การถ่ายโอนโรงพยาบาลระดับปฐมภูมิสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบึงอีโด อำเภอดงเจริญ จังหวัดปทุมธานี [อินเทอร์เน็ต]. [การศึกษาค้นคว้าอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์]. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง; 2565 [เข้าถึงเมื่อ 9 ม.ค.2567]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.islocal.ru.ac.th/pdf/165/6414880005.pdf>
- 2.นภัสกรณ์ เชิงสะอาด, สิทธิพร สุนทร, เสาวลักษณ์ นิกิตพิทยา. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด. วารสารวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 2565; 12(3): 112-126 <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jopag/article/view/237574>
- 3.นะชาวีร์ สมหวังพรเจริญ, ธีระวุธ ธรรมกุล, อารยา ประเสริฐชัย. ความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ ทักษะและการตัดสินใจถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของบุคลากรในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี.วารสารมหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล 2565; 35(2): 33-50 <https://ph01.tci-thaijo.org/index.php/vujournal/article/download/248142/170087>
- 4.ตุลยดี หล่อตระกูล, อนุวัต กระสังข์, ธิติวุฒิ หมั่นมี. ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพประจำตำบลในอำเภพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วารสารการบริหารนิติบุคคลและนวัตกรรมท้องถิ่น 2564; 7(6): 31-42. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/IARJ/article/view/262213>
- 5.กรณิศ สอนชัย, เพิ่ม หลวงแก้ว, ธิชญา จงอุดมการณ์. การกระจายอำนาจทางการปกครองสู่ท้องถิ่นกับปัญหาการจัดโครงสร้างงานของรัฐ กรณีศึกษาการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ. วารสารวิชาการปัญญาภิธาน 2566; 8(2) 211-224 <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/PPJ/article/view/269598>

6. อานนท์ กุลธรรมานุสรณ์, นิธิวัชร แสงเรือง, เยาวลักษณ์ แหวนวงษ์, หทัยรัตน์ โกษียาภรณ์, วรณัน วิทยาพิภพสกุล, จรวยพร ศรีศศลักษณ์, และคณะ. รายงานการวิจัย: การประเมินการถ่ายโอนหน่วยบริการปฐมภูมิไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: สักระยะที่ 51 แห่งและทางเลือกในเชิงนโยบาย. [อินเทอร์เน็ต]. นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข; 2561 [เข้าถึงเมื่อ 9 ม.ค.2567] เข้าถึงได้จาก: <https://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/4866?locale-attribute=th>