

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองรากฐานของประเทศที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นหน่วยที่ประกอบขึ้นเป็นอำเภอและจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และด้วยเหตุผลที่ตำบลเป็นหน่วยขนาดย่อมที่มีประชากรและทรัพยากรที่มีศักยภาพเพียงพอจึงได้มีการจัดระเบียบบริหารงานในตำบลเพื่อให้ประชาชนในตำบลได้มีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาตนเอง แม้ว่าแนวคิดด้านการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกิจการท้องถิ่นบางประการมีมาแล้วตั้งแต่ก่อนสมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475ก็ตาม แต่รูปแบบการจัดการมีลักษณะที่แตกต่างจากความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่เข้าใจในปัจจุบัน (ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ และคณะ, 2540, หน้า 3) รัฐบาลสมัย ชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ปรับปรุงระเบียบบริหารตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537 เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถบริหารงานได้อย่างอิสระเพื่อสามารถรองรับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์ และคณะ, 2542, หน้า 4-5)

จากการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานที่ผ่านมา แม้จะมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยมีอาสาสมัครสาธารณสุขครอบคลุมทุกพื้นที่แต่การดำเนินงานสาธารณสุขยังไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้เท่าที่ควรเนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคต่างๆได้แก่ งบประมาณไม่เพียงพอ ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ขาดแคลนกำลังคนที่จะดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน กำลังคนที่มีอยู่ขาดคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐาน, 2540)

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของตำบลที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จะเห็นได้ว่าขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของตำบลในฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น และเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอย่างกว้างขวางครอบคลุมทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การบริหารจัดการด้านสาธารณสุขในเขตตำบล รวมทั้งในส่วนของสาธารณสุขมูลฐานซึ่งเป็นระบบการจัดการสาธารณสุขของประชาชนโดยประชาชนได้จัดวางโครงสร้างการจัดการไว้เฉพาะชุมชนทั้งนี้โดยเจตนารมณ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารจัดการสุขภาพอนามัยด้วยตนเองซึ่งตรงกับหลักการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว

การดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานในชุมชนยังอยู่ภายใต้การดำเนินการและการควบคุมอย่างใกล้ชิดของสถานีอนามัยประจำตำบล และสำนักงานสาธารณสุขอำเภอซึ่งเป็นส่วนของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค การตัดสินใจด้านการพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชนยังคงอยู่ภายใต้อำนาจข้าราชการผู้ครองอำนาจรัฐ (ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ และคณะ, 2542, หน้า 3)

นโยบายและทิศทางแห่งรัฐที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองและการบริหารการพัฒนาตนเองถึงระดับหมู่บ้านและประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีเป้าหมายยกฐานะตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้ครบทุกตำบล ดังนั้นการจัดระบบสาธารณสุขก็ควรได้รับการปรับระบบให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางแห่งรัฐด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการสาธารณสุขที่มีเป้าหมายและปรัชญาเดียวกันกับการปกครองท้องถิ่นคือ การสนับสนุนให้ประชาชนมีความสามารถมีอำนาจ มีอิสระในการบริหารจัดการด้านสุขภาพอนามัย และการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขในท้องถิ่นจนถึงระดับการพึ่งตนเองได้ (ธีระพงษ์ แก้วหาวงษ์ และคณะ, 2542, หน้า 3)

องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทและภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุขและสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์สอดคล้องและเชื่อมโยงกับสถานีอนามัยซึ่งเป็นสถานบริการสาธารณสุขของกระทรวงสาธารณสุขในระดับตำบล ที่มีทั้งบทบาทหน้าที่ และพื้นที่รับผิดชอบที่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ โดยเฉพาะงานด้านสาธารณสุขมูลฐานและเมื่อพิจารณาถึงทรัพยากรบุคคลในสถานีอนามัยที่มีอยู่ในขณะนี้โดยเฉลี่ยจะมีจำนวน 3.03 คนต่อแห่งเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทที่สถานีอนามัยต้องกระทำในขณะนี้นับว่าเป็นภาระที่หนักมาก ดังนั้นการที่รัฐบาลมีนโยบายการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นโดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นรวมทั้งได้กำหนดบทบาทในด้านการพัฒนาสาธารณสุขและสุขภาพอนามัยของประชาชนในเขตรับผิดชอบไว้ด้วยนั้น ได้ทำให้เกิดช่องทางที่กระทรวงสาธารณสุขสามารถที่จะพัฒนา ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงบทบาทของสถานีอนามัยขึ้นใหม่รวมทั้งยังเป็นการตอบสนองต่อนโยบายการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอีกด้วย (สำนักนโยบายและแผน สาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2539, หน้า 7) แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่กระทรวงสาธารณสุขจะดำเนินการพัฒนา ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงบทบาทของสถานีอนามัยเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายนั้น กระทรวงสาธารณสุขจำเป็นต้องทราบข้อมูลพื้นฐานด้านความพร้อมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานีอนามัย เพื่อรองรับการกระจายอำนาจดังกล่าวเสียก่อน

ดังนั้น การศึกษาเพื่อแสวงหาข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นรวมทั้งการศึกษาความพร้อมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานสาธารณสุขมูลฐานจึงเป็นเรื่อง

สำคัญ อีกทั้งผู้ศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลและรับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขมูลฐาน จึงต้องการศึกษาความพร้อมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลที่มีต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและแผนงานด้านการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความพร้อมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้แก่ ความพร้อมด้านการรับรู้ต่อหลักการกระจายอำนาจ ความพร้อมด้านจิตใจต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล และความพร้อมด้านความคิดเห็นต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพร้อมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้แก่ ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลและสังคมได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ปัจจุบัน อายุราชการ ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ ประสบการณ์การดำเนินงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และปัจจัยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไข ในการดำเนินการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

## 1.3 สมมติฐานการศึกษา

ปัจจัยที่แตกต่างกันของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลคือ ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลและสังคมได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งปัจจุบัน อายุราชการ ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ ประสบการณ์การดำเนินงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และปัจจัยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จะทำให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลมีความพร้อมต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้ศึกษาได้เน้นศึกษาความพร้อมต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล เฉพาะประเด็นด้านการรับรู้ต่อหลักการกระจายอำนาจ ด้านจิตใจ และด้านความคิดเห็น ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมเฉพาะปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งปัจจุบัน อายุราชการ ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ ประสบการณ์การดำเนินงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และปัจจัยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการดำเนินการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ได้ทำการศึกษาเฉพาะเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานีนอมนามัยที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำพูน เท่านั้น

#### 1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1.5.1 เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบล หมายถึง ผู้ให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนในเขตรับผิดชอบ ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในสถานีนอมนามัยที่อยู่ในพื้นที่ที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำพูน

1.5.2 ความพร้อมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบล หมายถึง เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลมีสภาพที่พร้อมทั้งด้านการรับรู้ต่อหลักการกระจายอำนาจ ด้านจิตใจต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล และด้านความคิดเห็นต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

1.5.2.1 ความพร้อมด้านการรับรู้ต่อหลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การแสดงออกของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลถึงความรู้สึกรู้สึกคิด ความเข้าใจ การแปลความหมาย หรือให้ความหมายต่อการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2540

1.5.2.2 ความพร้อมด้านจิตใจต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ความพร้อมทางด้านทัศนคติต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ความพึงพอใจต่อบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุขมูลฐาน ความเชื่อมั่นในศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุขมูลฐาน และความคาดหวังต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนางานสาธารณสุขมูลฐาน ของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลโดยมีรายละเอียดแต่ละด้านย่อย ดังนี้

1) ทักษะคิดต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง แนวโน้มที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลจะแสดงออกมาว่าชอบหรือไม่ชอบต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

2) ความพึงพอใจต่อบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุขมูลฐาน หมายถึง ความรู้สึกพอใจ ชอบใจ และมีความยินดีของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลที่จะให้ความร่วมมือต่อบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุขมูลฐาน

3) ความเชื่อมั่นในศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุขมูลฐาน หมายถึง ความรู้สึกมั่นใจของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลต่อความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุขมูลฐาน

4) ความคาดหวังต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนางานสาธารณสุขมูลฐาน หมายถึง ระดับผลงานที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลกำหนด หรือคาดหมายว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถพัฒนางานสาธารณสุขมูลฐานได้

1.5.2.3 ความพร้อมด้านความคิดเห็นต่อการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ความเชื่อ ความรู้สึกเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบล ที่อาจแสดงออกทางวาจาหรือการเขียน ซึ่งเป็นการแสดงออกของเจตคติ ซึ่งได้แก่ ความคิดเห็นที่มีต่อโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุขมูลฐาน และความคิดเห็นต่อรูปแบบการกระจายอำนาจงานสาธารณสุขมูลฐานสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

1.5.3 ประสิทธิภาพการดำเนินงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ความถี่ที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลเคยเข้าร่วมประชุม และเคยร่วมวางแผนและดำเนินกิจกรรมแก้ไขปัญหาที่องค์การบริหารส่วนตำบล

1.5.4 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หมายถึง ความถี่ที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลเคยได้ยิน หรือ ได้รับฟังข้อมูลข่าวสารเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจากแหล่งข้อมูลข่าวสารต่างๆในรอบ 1 ปีที่ผ่านมา