เอกสารเผยแพร่ผลงานวิชาการ
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา
ปีงบประมาณ 2569

ผลจากการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเข้าสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในอำเภอควนเนียง ไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

วิโรจน์ สมพงศ์
สำนักงานสาธารณสุขอำเภอคลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา

https://skho.moph.go.th/oa

รายงานกรณีศึกษา

ผลจากการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเข้าสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในอำเภอควนเนียง ไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

วิโรจน์ สมพงศ์

สำนักงานสาธารณสุขอำเภอคลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา

บทคัดย่อ

กรณีศึกษาการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง ไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบปลายเปิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการองค์กร การบริการด้านสาธารณสุขและวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค หลังการถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา โดยประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ คือ บุคลากรของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา บุคลากรสำนักงานสาธารณสุขอำเภอควนเนียง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เก็บข้อมูลทุกคน 100% จำนวน 41 คน นำแบบสอบถามสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) กับบุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา ส่วนที่ 1 ด้านการจัดองค์กร โดยมีคำถามย่อยด้านโครงสร้างองค์กร ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ส่วนที่2 การจัดบริการ ส่วนที่ 3 ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบการบริหารจัดการและโครงสร้างการบังคับบัญชาเปลี่ยนไปอย่างชัดเจน การบังคับบัญชาขึ้นตรงกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและพนักงาน การพัฒนาบุคลากรและความก้าวหน้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้กำหนดแผนพัฒนาบุคลากร และยังมีแผนพัฒนาบุคลากรของ คณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขอำเภอควนเนียง ทำให้มีช่องทางพัฒนามากขึ้น ได้รับสิทธิและสวัสดิการเพิ่มขึ้น มีโอกาสความก้าวหน้ามากกว่าเดิม การแต่งตั้งโยกย้ายง่ายและรวดเร็วกว่าเดิม สำหรับการบริหารจัดการด้านงบประมาณ พบว่า โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง มีรายรับเพิ่มขึ้นจากเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นอกเหนือจากรายรับปกติ ทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ การจัดบริการพบว่าประชาชนได้รับบริการไม่แตกต่างไปจากเดิม

ปัญหาอุปสรรคหลังการถ่ายโอนภารกิจพบว่าเกิดทีมสาธารณสุข 2 ทีม ทำให้การร่วมสนับสนุน คน เงิน ของมีน้อยเนื่องจากต่างองค์กร กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ไม่เอื้อในการการจัดสรรตำแหน่งขาด องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลามีความล่าช้าถึงแม้จะประกาศรับโอน ย้าย ข้าราชการ การถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาทำให้บุคลากรต้องปรับตัวเรียนรู้ตามสายบังคับบัญชาที่เปลี่ยนไป การดำเนินการเรื่องความก้าวหน้าของบุคลากรยังล่าช้า เนื่องจากบุคลากรสาธารณสุขมีความหลากหลาย การกำหนดเกณฑ์มีความซับซ้อน

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ กระทรวงสาธารณสุขและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต้องเป็นแกนหลักกำหนดนโยบายข้อตกลงร่วมกัน ในระยะเปลี่ยนผ่านกระทรวงสาธารณสุขควรดูแลจัดสรรทรัพยากร องค์ความรู้ต่าง ๆ และบุคลากร โดยใช้มาตรฐานของกระทรวงสาธารณสุข และต้องนำจุดแข็งของคณะกรรมการเครือข่ายบริการสุขภาพและคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอ ในการประสานความร่วมมือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาควรมีกองสาธารณสุข ที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการในทุกมิติ

คำสำคัญ ถ่ายโอนภารกิจ, โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, บริหารจัดการ, เครือข่ายบริการสุขภาพ

บทนำ

นโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลไทย ถือเป็นการเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารภาครัฐ ครั้งสำคัญที่ส่งผลต่อประชาชนในทุก ๆ ระดับ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจ ในการบริหารจัดการสาธารณะจากอำนาจของรัฐบาลกลางที่มีอำนาจมาโดยตลอด ซึ่งอำนาจที่เคยอยู่ภายใต้ กระทรวง ทบวง กรม ได้ถูกโอนไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับบนและระดับล่างซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงนี้ จึงคาดหวังได้ว่าจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองอย่างทั่วถึง ทั้งยังเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนในพื้นที่ท้องถิ่น ประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีการนำเสนอกันมานาน หัวใจหลักของการกระจายอำนาจ คือประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ซึ่งประเด็นการกระจายอำนาจ ด้านสาธารณสุขเป็นประเด็นที่สำคัญเป็นที่สนใจของสังคม เพราะจะส่งผลต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่โดยตรง การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขที่มีการขับเคลื่อนคือประเด็นการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหรือสถานีอนามัยเดิมไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกลไกหนึ่งของการปฏิรูประบบสุขภาพของหลายประเทศ ด้วยฐานความเชื่อว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบสุขภาพที่ดีขึ้น ทั้งด้านคุณภาพ ประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยมีการยอมรับว่าแม้ผลกระทบจากการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขจะพิสูจน์ได้ไม่ชัดนัก แต่ก็เห็นพ้องกันว่าเกิดผลดีต่อระบบสุขภาพมากกว่าผลเสีย [(1)]

ซึ่งการกระจายอำนาจโดยรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหรือสถานีอนามัยไปยังท้องถิ่น ไม่ใช่เกิดขึ้นครั้งแรกแต่มีการดำเนินการมาก่อนแล้ว นับตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติกระจายอำนาจ ซึ่งหลังจากนั้นก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็น พ.ศ. 2549 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2554 ตลอดจนเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา เผยแพร่เมื่อ วันที่ 19 ต.ค. 2564 ที่ผ่านมา ถึงประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษานวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ลงนาม คือ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนั้น

กระบวนการกระจายอำนาจของประเทศไทย โดยการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปปฏิบัตินั้น เป็นผลจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ดังระบุอยู่ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 282 - 290) ได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ท้องถิ่น จากหลักการและแนวทางตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวเนื่องตามมา และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระหลัก เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งให้มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดทำขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย คณะอนุกรรมการบริหารแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแจ้งให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งรายละเอียดแผนปฏิบัติการ

กำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหรือสถานีอนามัย ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 32 ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอน การกระจายอำนาจด้านการถ่ายโอนภารกิจส่วนในมาตรา 33 แผนปฏิบัติการฉบับนี้ ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาก่อน แล้วจึงจะประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาซึ่งเป็นกฎหมายที่มีฐานะเทียบเท่ากฎและระเบียบของกระทรวง จากวรรค 2 ของมาตรา 33 เขียนไว้ว่า แผนปฏิบัติการต้องมีผลผูกพันกับทุกส่วนราชการ ซึ่งแผนปฏิบัติการฉบับที่ 2 ได้ประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2551 จนถึงปัจจุบัน เขียนไว้ในหน้า 113 ว่าสถานีอนามัยในระยะสุดท้ายของแผนให้ถ่ายโอนไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

ดังนั้น จึงมีผลตามกฎหมาย โดยกระทรวงสาธารณสุขยังต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ส่งเสริมและสนับสนุนทางวิชาการให้แก่ท้องถิ่น ประกอบกับประเทศไทยมีกฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติระบบสุขภาพปฐมภูมิปี 2562” กฎหมายฉบับนี้ ให้นิยามศัพท์ปฐมภูมิไว้ว่า เป็นสถานพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข สถานพยาบาลในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานพยาบาลในสังกัดโรงพยาบาลเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคม ดังนั้น ประเด็นหลัก ๆ ของกฎหมายฉบับนี้ คือ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้กำกับมาตรฐานคุณภาพของสถานพยาบาลปฐมภูมิเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิ ในการรักษาพยาบาลระดับปฐมภูมิ หมายความว่า พ.ร.บ. ฉบับนี้มีเจตนารมณ์ให้ กระทรวงสาธารณสุขเร่งรัดถ่ายโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้ภาคส่วนอื่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมรับผิดชอบภารกิจ [2]

ขณะเดียวกันได้มีการตั้งคณะทำงานเตรียมการถ่ายโอนภารกิจ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้แทนจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้แทน จากชมรมผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเป็นคณะทำงาน พัฒนาการของการถ่ายโอนภารกิจ ของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มแรกนั้น กระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการ โดยดำเนินการถ่ายโอนสถานีอนามัย (ขณะนั้น) ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล และได้มีการเตรียมการสำรวจข้อมูล ด้านทรัพย์สินครุภัณฑ์ การดำเนินงาน งบประมาณ และความสมัครใจ ของบุคลากรในสถานีอนามัยที่จะโอนไป ในพื้นที่การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการดีเด่น ปี 2548 - 2549 และได้เข้าร่วมโครงการหลักประกันสุขภาพ จำนวน 110 แห่งทั่วประเทศ โดยจังหวัดสงขลา ไม่มีสถานีอนามัยหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ที่ถ่ายโอนในช่วงเวลาดังกล่าว

ข้อมูลเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี 2551, 2555, 2557, 2559, 2562 , 2563 และปี 2564 รวมแล้ว 84 แห่ง แบ่งเป็นปี 2551 ถ่ายโอน 28 แห่ง, ปี 2555 ถ่ายโอน 18 แห่ง, ปี 2557 ถ่ายโอน 4 แห่ง, ปี 2559 ถ่ายโอน 1 แห่ง, ปี 2562 ถ่ายโอน 6 แห่ง, ปี 2563 ถ่ายโอน 8 แห่ง และปี 2564 ถ่ายโอน 19 แห่ง โดย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลทั้ง 84 แห่ง แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล.31 แห่ง เทศบาลตำบล 32 แห่ง เทศบาลเมือง 12 แห่ง เทศบาลนคร 8 แห่ง และรูปแบบพิเศษ (เมืองพัทยา) 1 แห่ง จากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลทั้งหมด 9,750 แห่งทั่วประเทศเท่านั้น จึงทำให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ยกประเด็นนี้เข้าสู่อนุกรรมการฯ พิจารณาอีกครั้ง [3]

ต่อมา เว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษาออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 19 ตุลาคม 2564 ที่ผ่านมา สำหรับล่าสุดที่จะต้องมีการถ่ายโอนไปยังท้องถิ่น ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2565 นั้น จากข้อมูลอนุกรรมการบริหารภารกิจถ่ายโอนด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมติเมื่อวันที่ 30 พฤจิกายน 2564 เห็นชอบให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 49 แห่ง รับการถ่ายโอนภารกิจ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในเขตจังหวัด โดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ประสงค์ขอถ่ายโอนจำนวน 3,390 แห่ง คิดเป็น 34.76% และบุคลากรประสงค์ถ่ายโอนจำนวน 21,899 ราย แบ่งเป็นข้าราชการจำนวน 12,037 ราย และประเภทการจ้างอื่น ๆ จำนวน 9,862 ราย [4]

สำหรับข้อมูลการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ล่าสุด เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2567 โดยระบุว่า ในปี 2568 มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 256 แห่ง ที่จะถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด 15 แห่ง ทั้งนี้ จากการถ่ายโอน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในปี 2568 นี้ ทำให้ในภาพรวม จากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ทั้งหมด 9,878 แห่ง มีการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว 4,537 แห่ง คิดเป็น 45.93% และมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนอีก 5,341 แห่ง หรือ 54.07%

ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับถ่ายโอนจากทั้งหมด 76 แห่ง มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาที่รับถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล แล้ว 63 แห่ง หรือ 82.89% และมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังไม่ได้รับถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 13 แห่ง หรือ 17.11% รวมถึง มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 15 แห่ง แล้วที่รับถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมาครบทุกแห่ง 100% [5]

จังหวัดสงขลา มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล แจ้งความสมัครใจถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ในปีงบประมาณ 2566 จำนวน 23 แห่ง ปีงบประมาณ 2567 จำนวน 26 แห่ง รวมทั้งหมด 49 แห่ง จากจำนวน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลทั้งหมด 175 แห่งทั้งจังหวัดสงขลา โดยมีบุคลากรที่ถ่ายโอนที่เป็นราชการจำนวน 259 คน และลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 112 คน รวมทั้งหมด 371 คน ในจำนวนนี้มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจำนวนทั้งหมด 6 แห่ง ในพื้นที่อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา ได้ขอถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาสงขลาทั้งหมด ทุกโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ซึ่งเป็นอำเภอแรกและอำเภอเดียวในพื้นที่จังหวัดสงขลา ที่มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นการถ่ายโอนทุกแห่งทั้งอำเภอ โดยมีบุคลากรด้านสาธารณสุข ที่มีทั้งประเภทของบุคลากรที่เป็น ข้าราชการ พนักงานกระทรวงสาธารณสุข และลูกจ้างชั่วคราว รวมทั้งหมด จำนวน 41 คน ที่สมัครใจถ่ายโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา [6]

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการ ในด้านการบริหารจัดการองค์กร ด้านบุคลากร ด้านการเงินและงบประมาณ และด้านการบริการสาธารณสุขของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา หลังการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เข้าสู่การปฏิบัติ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา หลังการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด

วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้ เพื่อศึกษาผลจากการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เข้าสู่การปฏิบัติหลังการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ในด้านบริหารจัดการองค์กร ด้านบุคลากร ด้านการเงินและงบประมาณ และด้านการจัดบริการสาธารณสุขของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในเขตพื้นที่อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา ข้อมูลที่ใช้มาจากการวิเคราะห์เอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานีอนามัยหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานีอนามัยสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข แนวทางการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษานวมินทราชินีและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) จากกลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งข้าราชการและลูกจ้างที่เป็นสายงานวิชาชีพและสายสนับสนุนวิชาชีพที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา

การสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) กลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งข้าราชการและลูกจ้าง ที่เป็นสายงานวิชาชีพและสายสนับสนุนวิชาชีพ ที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา บุคลากรของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจำนวน 6 แห่ง ในเขตพื้นที่อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา รวม 41 คน จำแนกตามลักษณะตำแหน่งหน้าที่การงานและลักษณะงาน ได้ดังนี้คือ แบ่งตามลักษณะตำแหน่งหน้าที่การปฏิบัติงาน จำนวน 2 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มผู้บริหาร จำนวน 6 คน 2. กลุ่มผู้ปฏิบัติการ จำนวน 35 คน และแบ่งตามประเภทของการจ้างหรือการจ่ายเงินเดือน จำนวน 2 กลุ่ม 1. กลุ่มข้าราชการ จำนวน 24 คน 2. กลุ่มที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ จำนวน 17 คน โดยจำแนกได้ ดังนี้ คือ พนักงานกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 4 คน ลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 13 คน

กลุ่มตัวอย่างการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างการวิจัยเก็บทุกคน 100% จำนวน 41 คน

การพิทักษ์สิทธิของกลุ่มตัวอย่าง

การทำวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เสนอขออนุญาตผ่านคณะกรรมการจริยธรรม สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา ในการตรวจสอบเนื้อหาและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยก่อนนำไปศึกษาวิจัย และผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ หมายเลขรับรองเลขที่ 114/2568 วันที่ให้การรับรอง 6 ตุลาคม 2568 วันที่หมดอายุรับรอง 5 ตุลาคม 2569

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือ

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น แนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ของ William, Walter (1971) และ Donal S. Van Meter & Carl E. Van Horn (1975) แนวคิดและตัวแบบการกระจายอำนาจ

ของ Cheema, Shabbir G. & Rondinelli, Dennis A. (1983) ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ E Van Meter, Donald S. & VanHorn,Carl E. (1975) รวมถึงศึกษาข้อกฎหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานีอนามัย [7] แนวทางการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินีและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด [3]

ผู้วิจัยเตรียมความรู้ในเรื่อง ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ จรรยาบรรณของนักวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากตำราและการขอคำปรึกษาจากอาจารย์ ที่ปรึกษาด้านการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้เข้าใจในระเบียบวิธีการวิจัยอันนำจะนำไปสู่การศึกษาวิจัย ที่ถูกต้องและครอบคลุมประเด็นที่ต้องการศึกษาให้มากที่สุด

ผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์เพื่อศึกษาผลจากการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเข้าสู่การปฏิบัติ หลังการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ในด้านบริหารจัดการองค์กร ด้านบุคลากร ด้านการเงินและงบประมาณ และด้านการจัดบริการสาธารณสุขของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในเขตพื้นที่อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา โดยมีขั้นตอนในการสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง มีแนวคำถามในการสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองโดยการศึกษาประเด็นคำถามจากการทบทวนวรรณกรรม และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจากนั้นสร้างเป็นคำถามให้มีความครอบคลุมตามขอบเขตของการวิจัย อันเป็นสิ่งที่ต้องการศึกษาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้

ผู้วิจัยสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง โดยสร้างประเด็นคำถามให้ สอดคล้องกับ นิยามศัพท์เฉพาะและความมุ่งหมายของการวิจัย เป็นคำถามที่เกี่ยวกับผลจากการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เข้าสู่การปฏิบัติ หลังการถ่ายโอนภารกิจ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ในการบริหารจัดการองค์กร ด้านบุคลากร ด้านการเงินและงบประมาณ และด้านการจัดบริการสาธารณสุข และปัญหาอุปสรรค โดยมีข้อคำถาม เชิงลึก โดยแบ่งข้อคำถามเป็นสองลักษณะ ดังนี้

ด้านการจัดการองค์กร

- ด้านโครงสร้างองค์กร
- ด้านบุคลากรการพัฒนาและความก้าวหน้าของบุคลากร
- ด้านงบประมาณระบบการเงินการคลังและบัญชี ของหน่วยงาน

การจัดบริการสาธารณสุข

- ด้านการจัดบริการสาธารณสุข โดยการตั้งคำถามเกี่ยวกับการให้บริการสุขภาพแก่ประชาชน หลังการถ่ายโอนในบริการรสุขภาพดังต่อไปนี้ คือ การรักษาพยาบาลเบื้องต้น การส่งเสริมสุขภาพ การบำบัดและป้องกันควบคุมโรค การฟื้นฟูสภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยต้องการข้อมูลที่ครอบคลุมและเชื่อถือได้มากที่สุด จึงใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง ซึ่งวิธีดังกล่าว มีความสำคัญและจำเป็นโดยผู้ดำเนินการเก็บข้อมูลตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ข้อมูลปฐมภูมิ

การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ เป็นการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi Structured Interview) กับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในพื้นที่อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน 6 แห่ง รวมถึงการสังเกตการณ์สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน โดยผู้วิจัยจะใช้แบบสัมภาษณ์ซึ่งเป็นคำถามในการสัมภาษณ์ จดบันทึกข้อมูล และบันทึกเสียงตามคำบอกของผู้ให้การสัมภาษณ์

ข้อมูลทุติยภูมิ

การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้วโดยผู้อื่น ได้แก่

(1) หนังสือทั่วไป เช่น ตำรา คู่มือ เอกสารสรุปผลการถ่ายโอน รวมถึงเอกสารทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์เป็นต้น

(2) งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เป็นงานที่ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

(3) เอกสารของทางราชการ เป็นเอกสารที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ เช่น นโยบาย กฎระเบียบ พระราชบัญญัติ คู่มือปฏิบัติงาน ประกาศ คำสั่ง เป็นต้น

(4) แนวคิดจากทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนสถานีอนามัยหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานีอนามัย [7] แนวทางการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด [3] เป็นต้น

การวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แล้วนำมาสังเคราะห์และสรุปผล ซึ่งผู้วิจัยทำการรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองอย่างละเอียดทุกขั้นตอน การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction) จึงเป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาตีความ และสรุปหาข้อเท็จจริง ดังนั้น การเขียนรายงานผลการวิจัยจึงเขียนสรุปเป็นภาพรวมทั้ง 41 คน ของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ทั้งที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง ในรูปแบบการบรรยาย

ผลการศึกษา

กรณีศึกษาการถ่ายดอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในอำเภอควนเนียงไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยเก็บตัวอย่างทุกคน 100% จำนวน 41 คน ในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ทั้ง 6 แห่ง เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและนำเสนอผลการวิจัยเป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของบุคลากรโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง

	ปัจจัยส่วนบุคคล	จำนวน	ร้อยละ
เพศ	ชาย	4	9.76
	หญิง	37	90.24
อายุ	20 – 29 ปี	0	0
	30 – 39 ปี	17	41.46
	40 – 49 ปี	18	43.90
	50 – 59 ปี	6	14.64
	60 ปีขึ้นไป	0	0
ระดับการศึกษา	อนุปริญญา	8	19.51
	ปริญญาตรี	31	75.60
	ปริญญาโท	2	4.89
	ปริญญาเอก	0	0
ตำแหน่ง	บริหาร	8	19.51
	ผู้ปฏิบัติ	33	80.49
ระยะเวลา	1 – 10ปี	16	39.02
ปฏิบัติงาน	11 – 20ปี	8	19.51
	21 – 30ปี	17	41.47
	31ปีขึ้นไป	0	
เงินเดือน	10,000 – 20,000	7	17.07
	20,001 – 30,000	21	51.21
	30,001 – 40,000	3	7.31
	40,001 – 50,000	4	9.75
	50,001 – 60,000	6	14.66
	60,000 ขึ้นไป	0	0

จากตารางที่1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 41 คน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 37 คน (ร้อยละ90.24) อยู่ในกลุ่มอายุ 40 – 49 ปี จำนวน 18 คน (ร้อยละ 43.90) ระดับการศึกษา ปริญญาตรี จำนวน 31 คน (ร้อยละ 75.60) เป็นบุคลากรในระดับผู้ปฏิบัติ จำนวน 33 คน (ร้อยละ 80.49) ระยะเวลาปฏิบัติงานอยู่ในช่วง 21 – 30ปี จำนวน 17 คน (ร้อยละ 41.47) เงินเดือนส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 20,001 – 30,000 บาท จำนวน 21 คน (ร้อยละ 51.21)

ส่วนที่ 2 ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - Depth Interview)

ประเด็นที่ 1 ผลการศึกษา การนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเข้าสู่การปฏิบัติหลังการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในเขตพื้นที่อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา

การนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเข้าสู่การปฏิบัติหลังการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในเขตพื้นที่อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา ในด้านการบริหารจัดการองค์กร ประกอบไปด้วย 3 ด้าน คือ 1. ด้านโครงสร้างองค์กร 2. ด้านบุคลากร 3. ด้านงบประมาณการเงินการคลังและบัญชี มีรายละเอียดดังนี้

1. การบริหารจัดการองค์กรด้านโครงสร้างองค์กร โครงสร้างสายการบังคับบัญชา การสื่อสาร การถ่ายทอดนโยบาย และกรอบโครงสร้างบุคลากร

1.1 โครงสร้างสายการบังคับบัญชา โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา หลังการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจมาสู่การปฏิบัติ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นั้น โครงสร้างสายการบังคับบัญชา เปลี่ยนไปอย่างชัดเจน เมื่อโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ถ่ายโอนภารกิจมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา สายการบังคับบัญชาของข้าราชการทุกคน ขึ้นตรงกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาโดยตรง โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานทุกคนตามกฎหมาย ดังนั้น สายบังคับบัญชาจะสั้นและแคบลง การมีสายการบังคับบัญชาที่สั้นลงทำให้การปฏิบัติงานได้สะดวก รวดเร็วและมีความกระชับ ความชัดเจนในสายบังคับบัญชามากขึ้น มีการมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ไม่น้อยกว่าอำนาจเดิม อำนาจบางอย่างมีเพิ่มมากกว่าก่อนการถ่ายโอน เช่น อำนาจในการอนุมัติให้บุคลากรผู้ใต้บังคับบัญชา ลาหรือการเดินทางไปราชการหรือการไปฝึกอบรมต่าง ๆ ในพื้นที่ภายในจังหวัดสงขลา รวมถึงการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ส่งผลดีต่อการควบคุมบังคับบัญชา การมีสัมพันธภาพและการติดต่อสื่อสารข้อความ (Communication) จากผู้บังคับบัญชา มีการสื่อสารที่รวดเร็วและครบถ้วน มีการกำหนดรูปแบบการมอบอำนาจเป็นลำดับชั้น ตามหลักการมอบอำนาจช่วง (Sub Delegation) โดยมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านบางเหรียงเป็นประธานโซนควนเนียง มีอำนาจในการพิจารณา อนุมัติให้ลาหรือการเดินทางไปราชการ การไปฝึกอบรมต่าง ๆ หรือการอนุมัติจ่ายเงินบำรุงค่าตอบแทน ให้กับผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลอีก 5 แห่งในอำเภอควนเนียง แทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ส่วนตัวประธานโซนในการขออนุญาตและอนุมัติดังกล่าว เป็นอำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ในการอนุมัติ

1.2 การสื่อสารและการถ่ายทอดนโยบาย ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในอำเภอควนเนียงจังหวัดสงขลา หลังการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจมาสู่การปฏิบัติ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นั้น เป็นการสื่อสารและสั่งการในรูปแบบสายการบังคับบัญชา ที่หน่วยบังคับบัญชาที่มีขนาดใหญ่ต่อหน่วยใต้บังคับบัญชาตามปกติ ภายใต้กฎเกณฑ์และหลักปฏิบัติของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ส่วนใหญ่มักเป็นการสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal Communication) มีการใช้เทคโนโลยี อย่างจริงจังในการสื่อสารหรือการติดต่อประสานงาน เช่น โปรแกรม Line กลุ่มการถ่ายโอน และระบบหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ EDS (Electronic Documents System) เป็นรูปแบบหลักในการสื่อสาร การถ่ายทอดนโยบายหรือภารกิจเร่งด่วน มีการถ่ายทอดผ่านโปรแกรม ZOOM Meeting เป็นการเฉพาะเรื่อง การร้องขอเอกสารส่วนบุคคลทางราชการของบุคลากร เช่น ระบบการเงิน ระบบเงินเดือน การตอบรับการขออนุมัติหรือการขออนุญาตต่าง ๆ ทุกอย่างดำเนินการโดยโปรแกรมอิเล็กทรอนิกส์ ผ่านระบบ IT (Information Technology) ส่วนบุคคลที่ทันสมัย มีระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนตัวแต่ละบุคคล ทำให้สะดวก รวดเร็ว ลดการเดินทาง ลดความผิดพลาดจากระบบเดิมที่ใช้ระบบเอกสาร (Paper) และมีการตอบกลับหรือทราบผลการดำเนินการที่รวดเร็ว ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ความต้องการของการสื่อสารหรือการถ่ายทอดข้อสั่งการและนโยบาย

เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนภารกิจในจังหวัดสงขลา ในปีงบประมาณ 2566 จำนวน 23 แห่ง ปีงบประมาณ 2567 จำนวน 26 รวมทั้งสิ้น 49 แห่ง การสื่อสารแต่ละครั้ง เป็นรูปแบบกลุ่มใหญ่ ลักษณะการสื่อสารแบบเป็นทางการ (Formal Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารที่มีระเบียบแบบแผน มีขั้นตอน ทำให้ขาดประสิทธิภาพในด้านของการสื่อสารสองทาง (Two - Way Communication) ลดน้อยลงกว่า การสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ ในแง่ของการใช้ความเข้าใจซึ่งกันและกัน ความใกล้ชิด ความสนิทสนมคุ้นเคย หรือความรู้สึกเป็นครอบครัว เป็นทีมเดียวกัน ซึ่งเป็นลักษณะของการสื่อสาร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจ

1.3 กรอบโครงสร้างบุคลากร โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา หลังการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจมาสู่การปฏิบัติ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา มีการกำหนดกรอบโครงสร้างของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้เป็นไปตามขนาดของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ตามเกณฑ์ต่อไปนี้ (1) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลขนาดเล็ก (S) รับผิดชอบจำนวนประชากรน้อยกว่า 3,000 คน มีจำนวนบุคลากร 7 อัตรา (2) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลขนาดกลาง (M) รับผิดชอบจำนวนประชากร 3,000 – 8,000 คน มีจำนวนบุคลากร 12 อัตรา (3) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลขนาดใหญ่ (L) รับผิดชอบจำนวนประชากรมากกว่า 8,000 คน มีจำนวนบุคลากร 14 อัตรา ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ในความเป็นจริง ถึงแม้อำเภอควนเนียง มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา และบุคลากรส่วนใหญ่ก็ประสงค์ถ่ายโอนไปด้วยก็ตาม แต่จำนวนบุคลากรเดิมใน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลแต่ละแห่ง ก็ยังมีส่วนขาดตามกรอบอัตรากำลังข้างต้น ประกอบกับมีบุคลากรจำนวน 2 ราย ซึ่งมีภูมิลำเนาต่างอำเภอ ซึ่งเคยขอย้ายกลับภูมิลำเนาก่อนการถ่ายโอนภารกิจ แต่ไม่ได้รับการอนุมัติ เมื่อมีการถ่ายโอนมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ทั้ง 49 แห่ง ในจังหวัดสงขลา รวมทั้ง 6 แห่งของอำเภอควนเนียง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ได้ดำเนินการสำรวจจำนวนบุคลากรในแต่ละสายงาน พร้อมทั้งรับคำร้อง

การขอย้าย สำหรับบุคลากรที่จะย้ายกลับภูมิลำเนา ในอำเภอที่มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลถ่ายโอนมายัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาด้วย ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวแสดงถึงการกำหนดกรอบอัตรากำลัง ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ให้เป็นลักษณะที่เอื้อต่อการทำงานและเพื่อให้ข้อมูลจำนวนบุคลากรในแต่ละโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ได้เป็นปัจจุบันที่สุด เพื่อที่จะได้จัดทำแผนจัดหาบุคลากรส่วนขาดต่อไป

การถ่ายโอนภารกิจ ทำให้ทันตบุคลากรเดิมจากที่ได้การสนับสนุนจากโรงพยาบาลควนเนียง ให้มาหมุนเวียนปฏิบัติงานทันตกรรมในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ที่ไม่มีบุคลากรทันตสาธารณสุข ไม่ได้รับการสนับสนุนอีกต่อไป ทำให้ได้เห็นรูปแบบการแบ่งปันทรัพยากรบุคลากรร่วมกัน ระหว่างโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนภายในอำเภอควนเนียง โดยให้บุคลากรทางทันตกรรม (เจ้าพนักงานทันตสาธารณสุข) จากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลควนโส หมุนเวียนมาให้บริการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลใกล้เคียงอีกสองแห่ง ที่มีครุภัณฑ์ทันตกรรมพร้อม แต่ยังไม่มีบุคลากรด้านทันตสาธารณสุข ภายใต้การบริหารจัดการในภาพของโซนอำเภอควนเนียง โดยมีผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบางเหรียงเป็นประธานโซน ภายใต้ส่วนขาดของบุคลากรบางสายวิชาชีพ ได้เห็นถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา โดยการจัดสรรบุคลากรจากส่วนกลางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลามาช่วยเติมเต็ม ในการบริการประชาชนของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ที่ขาดบุคลากรบางสายงาน เช่น การส่งพยาบาลวิชาชีพ มาช่วยในวันที่มีคลินิก โรคความดันโลหิตสูง โรคเบาหวาน และคลินิกอนามัยแม่และเด็กในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหัวปาบ ที่ขาดแคลนวิชาชีพพยาบาลและจัดสรรตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขที่ได้รับการบรรจุจากส่วนกลาง มาช่วยภารกิจในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลควนโส เป็นการถาวร ลดภาระค่าจ้างบุคลากร ด้วยเงินบำรุงของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และทำให้มีบุคลากรสายวิชาชีพที่ขาดแคลนเพิ่มขึ้น

1.4 การบริหารจัดการองค์กร ด้านบุคลากร การบริหารจัดการองค์กร ด้านบุคลากร การพัฒนาและความก้าวหน้าของบุคลากร โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา หลังการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจมาสู่การปฏิบัติ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นั้น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ไปยังส่วนท้องถิ่น ปัจจัยหนึ่งคือปัจจัยด้านแรงจูงใจของบุคลากรสาธารณสุข เช่น จะมีงบประมาณในการทำงานที่มากขึ้น มีอัตราตำแหน่งที่ครอบคลุมและมีความก้าวหน้าที่สูงขึ้นกว่าเดิม ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้ดำเนินงานด้านบุคลากร ที่ถ่ายโอนมาโดยยึดหลักสิทธิของบุคลากรที่ถ่ายโอนมา ต้องไม่น้อยกว่าสิทธิเดิม โดยผลของการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาในด้านบุคลากร สามารถจำแนกได้ 2 ด้านคือ

1.4.1 ด้านการพัฒนาบุคลากร องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้สำรวจความต้องการการพัฒนาตนเอง ทั้งในด้านองค์ความรู้ใหม่ และการฟื้นฟูองค์ความรู้เดิม ตามตำแหน่งหน้าที่การงาน และกำหนดเป็นแผนการพัฒนาบุคลากร ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา โดยมีกิจกรรมการจัดประชุม อบรม เป็นระยะ ๆ ตามแผนงานของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา การพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ส่วนหนึ่งเป็นกิจกรรมพัฒนาบุคลากร ตามแผนพัฒนาบุคลากรของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาเอง และบางส่วนของกิจกรรม เป็นการพัฒนาศักยภาพหรือการพัฒนาบุคลากรสาธารณสุข ที่จัดโดยองค์กรด้านสาธารณสุข ที่เป็นหน่วยงานอื่นๆ เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือโรงพยาบาลชุมชน ที่เป็นหน่วยบริการรประจำที่เป็นคู่สัญญาหลัก Contracted Unit Of Primary Care (CUP) ของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอน คือ โรงพยาบาลควนเนียง และจากสำนักงานสาธารณสุขอำเภอควนเนียง เป็นต้น ทำให้มีกิจกรรมการพัฒนาบุคลากรที่มากและหลากหลายกว่าเดิม

1.4.2 ด้านความก้าวหน้าของบุคลากร จากแนวทางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ที่ให้ไว้บุคลากรที่ถ่ายโอนมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ต้องได้รับสิทธิและสวัสดิการ ค่าตอบแทนที่ต้องไม่น้อยกว่าเดิมในทุกสายงานที่ถ่ายโอนมา ในประเด็นความก้าวหน้าของบุคลากรสาธารณสุข ถือว่าเป็นประเด็นสำคัญ ที่ทำให้บุคลากรตัดสินใจถ่ายโอนมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา การเปลี่ยนผ่านการถ่ายโอนภารกิจ ถือว่าอยู่ในระยะเริ่มต้น ของแผนการพัฒนาบุคลากรกลุ่มที่ถ่ายโอนมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้ข้อตกลงในเรื่องสิทธิและความก้าวหน้าที่ต้องไม่น้อยกว่าเดิมนั้น ถือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ยึดมั่นคำสัญญาและพยายามที่จะปฏิบัติให้เห็นอย่างเด่นชัด ในหลาย ๆ ประเด็น เช่น ข้าราชการที่ถ่ายโอนในตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ ซึ่งขั้นเงินเดือนต้นที่อัตรา 58,390 บาทและมีเงินเดือนที่เต็มขั้นแล้ว เมื่อถ่ายโอนมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ซึ่งระบบฐานเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นั้น ระดับชำนาญการขั้นสูงสุดที่ 49,480 บาท องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้สั่งการให้สามารถไปรับเงินเดือนในแท่งชำนาญการพิเศษ ที่อัตราไม่น้อยกว่าเดิม คือ ที่อัตรา 58,560 บาท และเงินเดือนสามารถขึ้นไปต้นในขั้นเงินเดือนในแท่งนี้ได้ที่อัตรา 66,490 บาท

กรณี การปรับตำแหน่งเดิม ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เป็นตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขระดับชำนาญการ เพื่อปรับเป็นนักวิชาการสาธารณสุขระดับชำนาญการพิเศษ หรือการปรับตำแหน่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขชำนาญการ เป็นตำแหน่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขอาวุโส หรือแม้แต่ตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพระดับชำนาญการเป็นระดับชำนาญการพิเศษ นั้น ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ได้ทำการสำรวจข้อมูลบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าว และผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะสามารถปรับเป็นตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อไปได้ ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคล ที่สามารถปรับเป็นระดับที่สูงขึ้นได้แบบเลื่อนไหลทำให้โอกาสความก้าวหน้าของบุคลากรมีมากกว่าและมีแนวทางที่เด่นชัด โดยก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น การปรับตำแหน่งเพื่อให้อยู่ในตำแหน่งที่สูง เช่น ระดับชำนาญการพิเศษนั้น เป็นสิ่งที่ยาก เนื่องจาก กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดคุณสมบัติของการปรับตำแหน่งที่ เกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางการบริหาร เช่น ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลชำนาญการพิเศษ (นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ) หรือ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลอาวุโส (เจ้าพนักงานสาธารณสุขอาวุโส) ซึ่งหน่วยบริการสาธารณสุขหรือโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถูกชี้ให้สามารถปรับได้นั้น ถูกกำหนดด้วยมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

หรือการกำหนดเลขที่ตำแหน่งดังกล่าว เป็นสิ่งที่ยุ่งยากเป็นลักษณะการกำหนดตำแหน่งตามสถานที่ (หน่วยบริการ) มากกว่าคุณลักษณะของบุคคล นั้นคือ การชี้สถานที่ ไม่ใช่การชี้ตัวบุคคล แต่ทั้งนี้ปัจจุบันยังไม่มีผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลแห่งใด ในอำเภอควนเนียง ได้รับการกำหนดตำแหน่งเป็นชำนาญการพิเศษ ซึ่งยังไม่มีอะไรที่จะรับรองความก้าวหน้าหรือแผนกำหนดห้วงเวลา (Timeline) กำหนดความก้าวหน้าของตำแหน่งดังกล่าวที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ในเชิงกระบวนการกำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

กรณี ค่าตอบแทนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินประจำตำแหน่งของพยาบาลวิชาชีพ เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านการสาธารณสุข (พตส.) การเบิกเงินค่าตอบแทน ในการปฏิบัติงานรักษาพยาบาลนอกเวลาราชการ (ฉ.5) ยังมีสิทธิ์ได้รับในอัตราที่ไม่น้อยกว่าเดิม

กรณีความก้าวหน้าและความท้าทาย เมื่อโอนภารกิจมาอยู่ท้องถิ่น บุคลากรที่เป็นข้าราชการสามารถโอนย้ายสายงานไปอยู่ในตำแหน่งที่แตกต่างกันได้ เช่น ตำแหน่งทางวิชาการสามารถย้ายหรือโอนมาอยู่ตำแหน่งทางบริหารได้ หากมีคุณสมบัติครบ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบุคลากรทุกคนมีโอกาสความก้าวหน้า ที่เท่าเทียมกัน

กรณีการย้าย สิ่งที่เห็นได้เด่นชัด คือ ข้าราชการที่เคยทำเรื่องย้ายก่อนการถ่ายโอนมาก่อน แต่ไม่ได้รับการอนุมัติ เมื่อถ่ายโอนภารกิจไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาแล้ว ได้เขียนคำร้องขอย้ายกลับภูมิลำเนา เช่น ที่อำเภอสะบ้าย้อย และขอลงปฏิบัติงานที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ได้ถ่ายโอนมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ที่ภูมิลำเนาทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้อนุมัติการย้ายได้ทันที ดังนั้น การย้ายระหว่างโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนภายในจังหวัดสงขลาเป็นสิ่งที่มีความง่าย สะดวก รวดเร็ว เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาสามารถบริหารจัดการภายในจังหวัดได้อย่างเป็นเอกภาพ สามารถสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากร และลดภาระค่าใช้จ่ายภายในครอบครัวได้ แต่ในทางกลับกันที่เป็นข้อสังเกต คือ การย้ายระหว่างโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในจังหวัดสงขลานั้น ต้องเป็นการย้ายไป ยัง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนเท่านั้น ซึ่งขณะนี้ มีเพียง 49 แห่ง จาก 175 แห่ง ทั้งจังหวัดสงขลา

1.5 การบริหารจัดการองค์กร ด้านงบประมาณการเงินการคลังและบัญชี การบริหารจัดการองค์กรด้านงบประมาณการเงินการคลังและบัญชี โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา หลังการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจมาสู่การปฏิบัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ระบบบริหารจัดการยังคงใช้รูปแบบเดิม โดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลยังคงมีบัญชีเงินบำรุงของหน่วยงานเอง เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงชื่อของบัญชีเงินบำรุงเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา สำหรับการรับและการจ่ายเงินตามระเบียบเงินบำรุง โดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง ยังคงได้รับเงินซึ่งเป็นรายรับจากรายการดังนี้ การรับเงินอุดหนุนรายปีจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ตามเกณฑ์ขนาดของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (S M L) เล็ก (ห้าแสนบาท) กลาง (แปดแสนบาท) และใหญ่ (หนึ่งล้านสองแสนบาท) เงินเหมาจ่ายรายหัวและเงินค่าชดเชยการบริการทางการแพทย์ตามรายการที่ สำนักงานหลักประกันสุขภาพกำหนด รวมถึงงบค่าเสื่อมที่ได้รับการจัดสรร ก็ได้รับการโอนตรงเข้าบัญชีเงินบำรุงตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้เงินโอนที่ได้รับการจัดสรรจากโรงพยาบาลควนเนียง ซึ่งเป็นแม่ข่าย (CUP) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และเงินที่ได้รับจากการบริการผู้ป่วยที่จ่ายเป็นเงินสด กรณีการโอนเงินอุดหนุนรายปี

ตามที่กำหนดไว้ จากรายรับทั้งหมด มีการโอนตรงเข้าบัญชีเงินบำรุงของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล โดยเฉพาะเงินจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพกำหนดไม่ว่าจะเป็นเงินเหมาจ่ายรายหัว เงินค่าชดเชยการบริการรทางการแพทย์และงบค่าเสื่อม ทำให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ได้รับการจัดสรรเงินที่รวดเร็วขึ้น สามารถวางแผนการดำเนินงาน และคาดการณ์สถานการณ์ทางการเงินได้ดีขึ้น แต่ในส่วนของการจัดสรรเงินจากเครือข่ายบริการรสุขภาพอำเภอควนเนียง อาจจะมีความล่าช้าบ้างในบางประเภทของกองทุน จากขั้นตอนการจัดสรรและการโอนเงิน ที่ละเอียดและรัดกุมขึ้นในแง่ของกฎระเบียบหรือข้อบังคับ ซึ่งเป็นการโอนเงินให้กับหน่วยงานต่างสังกัด

การก่อหนี้ผูกพัน ตามระเบียบการเงินและพัสดุยังคงเป็นอำนาจของผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ภายในวงเกินไม่เกิน 1 แสนบาท/ต่อครั้งการจัดซื้อจัดจ้าง และมีการจัดทำเอกสารใบฎีกาเพิ่มเติมสำหรับการแนบชุดอนุมัติปกติ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนยังคงมีรายจ่ายจากเงินบำรุงเหมือนเดิม โดยมีรายจ่ายทั่วไปคือ ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว ค่าจ้างเหมาบริการ และค่าใช้สอยต่าง ๆ ที่ไม่ได้แตกต่างไปจากเดิม

การจัดสรรเงินค่าบริการทางการแพทย์ในงบบริการผู้ป่วยนอก (OP) และบริการส่งเสริมสุขภาพป้องกันโรค (PP) จากโรงพยาบาลควนเนียง ซึ่งเป็นโรงพยาบาลแม่ข่าย (CUP) ซึ่งเป็นข้อกังวลว่า ระบบการบริหารจัดการจะเหมือนเดิมหรือไม่ แต่เนื่องจากอำเภอควนเนียง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลทั้ง 6 แห่งมีการถ่ายโอนไปทั้งหมด ดังนั้น ระบบการบริหารจัดการการเงินในภาพอำเภอ (CUP) ยังสามารถใช้ในรูปแบบเดิมได้ มีการกันเงินไว้เป็นเงินกองกลางสำหรับบริหารร่วมกันในภาพอำเภอ เช่นการกันเงินสำหรับการจัดซื้อยาโรคเรื้อรัง เป็นต้น

สถานะเงินบำรุงและการเงินการคลัง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง ยังคงมีสภาพคล่องที่ดี โดยมีรายรับเงินบำรุงมากกว่าปีที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งได้รับจัดสรรจากโรงพยาบาลควนเนียงเป็นปกติ เงินโอนตรงจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพ (งบสอย PP Fee Schedule) และการได้รับเงินสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ตามขนาดของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล แห่งละห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านสองแสนบาท ซึ่งเป็นช่องทางรายรับประเภทใหม่ ที่ไม่เคยได้รับมาก่อน ทำให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียงปัจจุบันมีสถานะทางการเงินที่ดี และมีความคล่องตัว ในการบริหารจัดการและพัฒนางานของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลตามแผนการดำเนินงาน รวมถึงการก่อหนี้ผูกพัน การจัดซื้อจัดจ้าง ก็ยังคงมีความรวดเร็วและคล่องตัว เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลามีระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อที่น้อยกว่าสาธารณสุข

ประเด็นที่ 2 ผลการศึกษา การนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเข้าสู่การปฏิบัติหลังการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในเขตพื้นที่อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา

1. การบริหารจัดการองค์กร ด้านการจัดบริการสาธารณสุข

การจัดบริการสาธารณสุขและให้บริการสุขภาพแก่ประชาชน หลังการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจมาสู่การปฏิบัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นั้น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในพื้นที่อำเภอควนเนียง ยังคงมีการจัดบริการที่ครอบคลุมทุกภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล คือ การรักษาพยาบาลเบื้องต้น การส่งเสริมสุขภาพ การบำบัดและป้องกันควบคุมโรค การฟื้นฟูสภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องด้วย วัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์และเครื่องมือทางการแพทย์ ที่ให้บริการประชาชนยังมีความสมบูรณ์เพียงพอเหมือนเดิม และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลยังคงมีบุคลากรที่ถ่ายโอนประกอบไปด้วยบุคลากรสายวิชาชีพและสายสนับสนุนที่สามารถให้บริการด้านสาธารณสุขได้เหมือนเดิม และมีการสนับสนุน

บุคลากรในสายงานต่าง ๆ จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาเพิ่มเติม ในบางโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ขาดบุคลากร เช่น นักวิชาการสาธารณสุข พยาบาลวิชาชีพ ในส่วนการจัดบริการทันตกรรม เดิมได้รับการสนับสนุนบุคลากรจาก โรงพยาบาลควนเนียงแบบหมุนเวียน เมื่อถ่ายโอนภารกิจทางโรงพยาบาลควนเนียงได้หยุดการสนับสนุนบุคลากร โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในควนเนียง จึงได้แก้ปัญหาด้วยการให้ทันตบุคลากรจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลควนโส มาหมุนเวียนปฏิบัติงานในอีกสองแห่งที่มียูนิตทันตกรรม ดังนั้น การให้บริการด้านทันตกรรมถึงแม้จะมีความครอบคลุมเหมือนเดิม แต่การที่มีทันตบุคลากรเพียงหนึ่งคนหมุนเวียนให้บริการ ทำให้ขาดความคล่องตัวและจำนวนผู้ได้รับบริการลดน้อยลง

รูปแบบการจัดบริการ นอกจากการมีการจัดบริการแก่ประชาชนเหมือนเดิมแล้ว สิ่งหนึ่งที่น่าสนใจเพิ่มเติม คือ บุคลากรแต่ละวิชาชีพ สามารถให้บริการตามภารกิจของตนเองแก่ผู้มารับบริการในลักษณะที่สามารถให้เวลากับผู้มารับบริการในแต่ละกิจกรรมได้มากกว่าเดิม เนื่องด้วยระบบงานสาธารณสุขเดิมมีตัวชี้วัดการปฏิบัติงานและ KPI (Key Performance Indicator) ที่ใช้วัดผลการปฏิบัติงานที่มากกว่า KPI ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ดังนั้น จึงมีการบันทึกข้อมูลแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือโปรแกรมการปฏิบัติงานผ่านระบบคอมพิวเตอร์ ในแต่ละกิจกรรมที่น้อยกว่าเดิม ข้อมูลที่ยังไม่ได้บันทึกในระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ตกค้างรอการบันทึกมีน้อยหรือไม่มีเลย ไม่มีความกังวลเรื่องความทันเวลาหรือกังวลกับการบันทึกข้อมูลที่มีมากมายเหมือนเดิม ทำให้สามารถมีเวลาพูดคุย หรือมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มารับบริการที่มากขึ้น

การให้บริการสุขภาพแก่ประชาชน ในบางกิจกรรม เช่น การให้บริการผู้ป่วยโรคเรื้อรังในวันที่มีคลินิกโรคความดันโลหิตสูง โรคเบาหวาน ก่อนการถ่ายโอนภารกิจ โรงพยาบาลควนเนียง มีการส่งแพทย์มาหมุนเวียนตามโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลต่าง ๆ เพื่อให้บริการตรวจรักษา ปรับคำสั่งการจ่ายยา (ปรับ dose ยา) และให้คำปรึกษาแก่ผู้มารับบริการ รวมถึงให้คำปรึกษาแก่พยาบาลวิชาชีพ ที่ปฏิบัติงานในคลินิกผู้ป่วยเรื้อรัง เมื่อถ่ายโอนมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาทางโรงพยาบาลควนเนียง จึงต้องหยุดการส่งแพทย์มาหมุนเวียนในคลินิกต่าง ๆ ด้วยเหตุผลด้านระเบียบ และการเป็นหน่วยบริการที่ต่างสังกัดกัน ดังนั้น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจึงมีการให้บริการในคลินิกผู้ป่วยเรื้อรัง ด้วยพยาบาลวิชาชีพและบุคลากรอื่น ทั้งนี้ ถึงแม้จะไม่มีแพทย์ลงมาหมุนเวียน แต่โรงพยาบาลควนเนียงยังมีระบบการให้คำปรึกษา (Consultation) ที่บุคลากรจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สามารถใช้ระบบการแพทย์ทางไกลขอรับคำปรึกษาผ่านระบบอินเตอร์เน็ตออนไลน์ (Telemedicine) จากแพทย์โรงพยาบาลควนเนียงได้

การให้บริการประชาชนในชุมชนนั้น นอกจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมีแผนการให้บริการในกิจกรรม ส่งเสริม ป้องกันโรคของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเองแล้ว ในบางกิจกรรม เป็นการจัดกิจกรรมในชุมชน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเป็นผู้ประสานงาน เตรียมกลุ่มเป้าหมาย เตรียมชุมชน และมีบทบาทร่วมทำกิจกรรมกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ซึ่งการจัดกิจกรรมในรูปแบบดังกล่าว จะลดภาระงานของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เพราะไม่ต้องดำเนินการเองทั้งกระบวนการแล้ว กิจกรรมด้านสุขภาพที่จัดขึ้นโดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาเป็นเจ้าภาพนั้น ค่อนข้างจะตอบสนองด้านความต้องการของชุมชน เพราะเป็นกิจกรรมที่ผ่านการร้องขอจากชุมชนและผ่านการวิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ และการจัดทำแผนการปฏิบัติการ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

ประเด็นที่ 3 ผลการศึกษา การนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเข้าสู่การปฏิบัติ หลังการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในเขตพื้นที่อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา

ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา หลังการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นั้น อำเภอควนเนียงนับว่าเป็นอำเภอแรกของจังหวัดสงขลาที่ได้ถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา แบบยกพวงไปหมดทั้งอำเภอ ดังนั้น จากเดิมก่อนการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งระบบสาธารณสุขของอำเภอควนเนียงยังเป็นภารกิจของกระทรวงสาธารณสุข การบริหารจัดการ ด้านคน เงิน ของและงาน ดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอควนเนียง (คป.สอ.) (District Health Coordinating Committee) โดยมีผู้อำนวยการโรงพยาบาลควนเนียงหรือสาธารณสุขอำเภอควนเนียงเป็นประธาน สลับกันทุก ๆ 2 ปี และมีผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลทุกแห่งซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยบริการรปฐมภูมิเป็นคณะกรรมการ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอประสานการปฏิบัติงานการวางแผนงานการดำเนินงานด้านสาธารณสุขในพื้นที่ ทั้งในด้าน บุคลากร และทรัพยากร รวมทั้งการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานสาธารณสุขในระดับอำเภอ

การดำเนินงานในรูปแบบ คณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอ เป็นการบริหารงานด้านสาธารณสุขในพื้นที่ในลักษณะองค์กรบริหารจัดการและพัฒนาระบบสาธารณสุขในอำเภอ โดยมีโรงพยาบาลควนเนียง ทำหน้าที่เป็น CUP (Contracted Unit Of Primary Care) หรือหน่วยบริการคู่สัญญาที่ทำหน้าที่รับจัดบริการสุขภาพด้านปฐมภูมิ ตามเงื่อนไขของการขึ้นทะเบียนกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ซึ่งเป็นผู้ซื้อบริการรจาก CUP มีหน้าที่บริหารจัดการในภาพรวมของระดับอำเภอที่ทำหน้าที่ทั้งในด้านการบริหารงาน บริหารงบประมาณ สนับสนุน และติดตามประเมินผล และจัดการให้มีการขึ้นทะเบียนสิทธิประกันสุขภาพ ระบบข้อมูล ฐานประชากรที่ขึ้นทะเบียน ฐานข้อมูลและเวชระเบียนเพื่อให้ใช้ในการบริการประชาชนด้านสุขภาพ โดยความหมายนั่น คือ การบริหารเงินจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพ ซึ่งจะขับเคลื่อนด้วยคณะกรรมการบริหารเครือข่ายหน่วยบริการร (CUP Board) โดยมี ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลทุกแห่งเป็นคณะกรรมการ CUP Board มีผู้อำนวยการโรงพยาบาลหรือสาธารณสุขอำเภอเป็นประธาน

จะเห็นได้ว่า การบริหารงานด้านสาธารณสุขในอำเภอ มี 2 ระบบ นั่นคือระบบบริหารด้านการเงิน (CUP Board) สำหรับบริหารเงินทุก ๆ กองทุนสุขภาพที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพ โดยจะจัดสรรผ่านโรงพยาบาลควนเนียง และระบบบริหารระบบบริการสาธารณสุขในอำเภอ (คป.สอ.)

การที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง ถ่ายโอนมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาทั้งหมดทำให้เกิดทีมสาธารณสุข 2 ทีมด้วยกัน คือ

1. ทีมสาธารณสุขที่เป็นการบริหารจัดการโดยกระทรวงสาธารณสุข มีหน่วยงานในอำเภอควนเนียง คือ โรงพยาบาลควนเนียง ซึ่งเป็นหน่วยบริการรทุติยภูมิและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอควนเนียง ซึ่งเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค

2. ทีมสาธารณสุขที่เป็นการบริหารจัดการโดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีหน่วยงานในอำเภอควนเนียง คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอน ทั้งหมด 6 แห่ง ซึ่งเป็นหน่วยบริการรปฐมภูมิ

ดังนั้น ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจสรุปได้ดังนี้

1. การทำงานในลักษณะ การร่วมสนับสนุนทรัพยากรร่วมกัน ทั้งในด้าน คน เงิน ของ มีน้อยมาก เนื่องด้วยเป็นหน่วยงานต่างองค์กรและระเบียบกฎเกณฑ์ ในการบูรณาการรวมถึงขั้นตอนของทางราชการที่มีหลายขั้นตอน ทั้งในด้านการประสานงาน ระหว่างสาธารณสุขอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ซึ่งเป็นการประสานงานที่เป็นทางการ ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างกัน ส่งผลให้การบริการรประชาชนในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ในบางกิจกรรม ไม่มีบางวิชาชีพร่วมให้บริการร เช่น แพทย์หรือทันตสาธารณสุข รวมทั้งขาดการได้รับการสนับสนุนบริการทางวิชาการเฉพาะ ในด้านสาธารณสุข ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขมีบุคลากรด้านสาธารณสุขที่ครอบคลุมมากกว่า เป็นต้น

2. การถ่ายโอนทำให้ บุคลากรในตำแหน่งที่ขาดตามกรอบอัตรากำลัง นอกจากไม่ได้รับการสนับสนุนจาก CUP มาหมุนเวียนให้แล้ว การจัดสรรตำแหน่งที่ขาดจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ก็มีความล่าช้า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลายังไม่สามารถเพิ่มบุคลากรให้ได้ตามกรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ (S M L) ถึงแม้ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาจะดำเนินการประกาศรับย้ายรับโอนข้าราชการด้านสาธารณสุขที่สนใจโอนย้ายมายังสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาแล้วก็ตาม

3. การถ่ายโอนไปยังสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ทำให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลต้องเรียนรู้ ปรับตัวตามสายการบังคับบัญชาระเบียบข้อกฎหมายใหม่ที่เปลี่ยนไป และวัฒนธรรมการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการเข้มงวดในกฎระเบียบในการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา สายการบังคับบัญชาที่เปลี่ยนไป ทำให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลขาดความใกล้ชิด การเข้าถึงผู้บังคับบัญชาที่น้อยกว่าเดิม

4. กระบวนการดำเนินการด้านความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถ่ายโอน ถึงแม้จะมีการสำรวจบุคลากรและตำแหน่งที่มีคุณสมบัติในการปรับไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นแล้วแต่ยังเกิดความล่าช้า เนื่องจากสายงานสาธารณสุขเป็นสายงานที่มีตำแหน่งที่หลากหลาย การกำหนดคุณสมบัติกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และการกำหนดมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง จึงมีความซับซ้อนและล่าช้า และยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนใด ๆ ที่จะการันตีหรือรับรองความก้าวหน้าในแต่ละวิชาชีพได้

5. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอน อยากเห็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างและกายภาพของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เพราะเป็นสิ่งที่หน่วยงานอื่นหรือประชาชน สามารถเห็นได้ถึงการเปลี่ยนแปลง ในทันทีรวมถึงการดำเนินการขยายบริการต่าง ๆ ของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลโดยการมีโครงสร้างหรืออาคารใหม่สำหรับการรองรับบริการดังกล่าว เช่น อาคารแพทย์แผนไทย อาคารกายอุปกรณ์ เป็นต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ผลการศึกษา การนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเข้าสู่การปฏิบัติ หลังการถ่ายโอนภารกิจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในเขตพื้นที่อำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยได้ ดังนี้

1. รูปแบบการบริหารจัดการ ในด้านการบริหารจัดการองค์กร ด้านบุคลากร ด้านการเงินและงบประมาณ และด้านการบริการสาธารณสุขของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา หลังการนำนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเข้าสู่การปฏิบัติ นั้นพบว่า โครงสร้างสายการบังคับบัญชาเปลี่ยนไปอย่างชัดเจน สายการบังคับบัญชาของบุคลากรทุกคนขึ้นตรง

กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาโดยตรง โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานทุกคนตามกฎหมาย มีสายบังคับบัญชาจะสั้นและแคบลง ทำให้การปฏิบัติงานได้สะดวก รวดเร็วและมีความกระชับ ความจัดเจนมากขึ้น ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลมีอำนาจที่ได้รับมอบมีเพิ่มมากกว่าก่อนการถ่ายโอน ส่งผลดีต่อการควบคุมบังคับบัญชา มีการติดต่อสื่อสารข้อความ (Communication) จากผู้บังคับบัญชาที่รวดเร็วและครบถ้วน รูปแบบการมอบอำนาจเป็นลำดับชั้นตามหลักการมอบอำนาจช่วง (Sub Delegation) การสื่อสารและการถ่ายทอดนโยบาย มักเป็นการสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal Communication) มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการสื่อสาร เช่น โปรแกรม Line กลุ่มการถ่ายโอนและระบบหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ EDS (Electronic Documents System) เป็นรูปแบบหลักในการสื่อสาร การขอเอกสารส่วนบุคคลทางราชการของบุคลากร เช่น ระบบการเงิน ระบบเงินเดือน การตอบรับการขออนุมัติหรือการขออนุญาตต่าง ทุกอย่างดำเนินการโดยโปรแกรมอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ IT (Information Technology) ส่วนบุคคลที่ทันสมัย มีระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลส่วนตัวแต่ละบุคคล ทำให้สะดวก รวดเร็ว ลดการเดินทาง ลดความผิดพลาดจากระบบเดิมที่ใช้ระบบเอกสาร (Paper) สื่อสารแต่ละครั้งเป็นรูปแบบกลุ่มใหญ่ ลักษณะการสื่อสารแบบเป็นทางการ (Formal Communication) ทำให้ขาดความเข้าใจซึ่งกันและกัน ความใกล้ชิด ความสนิทสนมคุ้นเคย หรือความรู้สึกเป็นครอบครัว เป็นทีมเดียวกัน กรอบโครงสร้างบุคลากร ถึงแม้บุคลากรส่วนใหญ่ มีการถ่ายโอนไปด้วย แต่จำนวนบุคลากรยังมีส่วนขาดตามกรอบอัตรากำลัง แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา มีการจัดทำแผนจัดหาบุคลากรส่วนที่ขาด และเติมบุคลากรในบางวิชาชีพให้ มีการบริหารการหมุนเวียนบุคลากรบางวิชาชีพระหว่างโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนภายในอำเภอควนเนียง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดบุคลากร

การพัฒนาบุคลากรและความก้าวหน้าของบุคลากร เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลถ่ายโอนไปยังส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้กำหนดเป็นแผนการพัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา โดยมีกิจกรรมการจัดประชุม อบรม เป็นระยะ ๆ ส่วนหนึ่งเป็นกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาจัดดำเนินการเอง และกิจกรรมจัดโดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โรงพยาบาลควนเนียง และสำนักงานสาธารณสุขอำเภอควนเนียง ทำให้มีกิจกรรมการพัฒนาบุคลากรที่มากและหลากหลายกว่าเดิม บุคลากรที่ถ่ายโอนมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้รับสิทธิและสวัสดิการ ค่าตอบแทนที่ไม่น้อยกว่าเดิม การปรับตำแหน่งไปเป็นตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้น ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้ทำการสำรวจข้อมูลบุคลากร ที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าวและผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะสามารถปรับเป็นตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อไปได้ซึ่งทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่สามารถ ปรับเป็นระดับที่สูงขึ้นได้แบบเลื่อนไหล ทำให้โอกาสความก้าวหน้าของบุคลากรมีมากกว่าและมีแนวทางที่เด่นชัดแต่ยังไม่มีอะไรที่จะรับรองความก้าวหน้า หรือแผนของห้วงเวลา (TIMELINE) กำหนดความก้าวหน้าของตำแหน่งสูงขึ้นที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม กรณีความก้าวหน้าและความท้าทาย เมื่อโอนภารกิจมาอยู่ท้องถิ่นบุคลากรที่เป็นข้าราชการสามารถโอนย้ายสายงานไปอยู่ในตำแหน่งที่แตกต่างกันได้ เช่นตำแหน่งทางวิชาการสามารถย้ายหรือโอนมาอยู่ตำแหน่งทางบริหารได้หากมีคุณสมบัติครบ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบุคลากรทุกคนมีโอกาสความก้าวหน้า ที่เท่าเทียมกัน การย้ายระหว่าง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนด้วยกันมีความง่าย สะดวกรวดเร็ว เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาสามารถบริหารจัดการภายในจังหวัดได้อย่างเป็นเอกภาพ สามารถสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากร และลดภาระค่าใช้จ่ายภายในครอบครัวได้ แต่การย้ายสามารถย้ายไปโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอน ปีแรก พ.ศ. 2566

ที่มีเพียง 23 แห่ง และปีที่ 2 พ.ศ. 2567 จำนวน 26 แห่ง รวม 49 แห่ง จาก 175 แห่ง ทั้งจังหวัดสงขลา การบริหารจัดการด้านงบประมาณการเงินการคลังและบัญชี นั้น ระบบบริหารจัดการยังคงใช้รูปแบบเดิม โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลยังคงใช้จ่ายด้วยเงินบำรุงของหน่วยงานเอง มีรายรับที่เพิ่มขึ้นจากเงินอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นอกเหนือจากรายรับเดิมเงินจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพได้รับการโอนตรงเข้าบัญชีเงินบำรุงตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลได้รับการจัดสรรเงินที่รวดเร็วขึ้นสามารถวางแผนการดำเนินงาน และคาดการณ์สถานการณ์ทางการเงินได้ดีขึ้น การจัดสรรเงินจาก CUP ควนเนียง มีความล่าช้าบ้างในบางประเภทของกองทุน ด้วยขั้นตอนการจัดสรรและการโอนเงินที่ละเอียดและรัดกุมขึ้นในแง่ของกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับซึ่งเป็นการโอนเงินให้กับต่างหน่วยงานต่างสังกัด การก่อหนี้ผูกพัน ตามระเบียบการเงินและพัสดุยังคงเป็นอำนาจของผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ภายในวงเกินไม่เกิน 1 แสนบาท/ต่อครั้งการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดสรรเงินค่าบริการรทางการแพทย์จากโรงพยาบาลแม่ข่าย (CUP) ยังสามารถใช้ในรูปแบบเดิม โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียงยังคงมีสภาพคล่องที่ดีมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการการเงิน

การจัดบริการสาธารณสุขและให้บริการรสุขภาพแก่ประชาชน นั้น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลยังคงมีการจัดบริการที่ครอบคลุมทุกภารกิจ ทั้งการรักษาพยาบาลเบื้องต้น การส่งเสริมสุขภาพ การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันควบคุมโรค การฟื้นฟูสภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก มีการสนับสนุนบุคลากรในสายงานต่าง ๆ จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาเพิ่มเติมในบางโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ขาดบุคลากร มีการหมุนเวียนบุคลากรในส่วนที่ขาด โดยการบริการจัดการในระดับโซน ทำให้ขาดความคล่องตัวและจำนวนผู้รับบริการลดน้อยลงในบางบริการ เช่น ด้านทันตกรรม

การมีตัวชี้วัดการปฏิบัติงานและ KPI ในการทำงานที่น้อยกว่าเดิม ทำให้มีเวลากับผู้มารับบริการในแต่ละกิจกรรมมากขึ้นกว่าเดิมการบันทึกข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่น้อยกว่าเดิม ทำให้ไม่มีความกังวลเรื่องความทันเวลาหรือกังวลกับการบันทึกข้อมูลที่มีมากมายเหมือนเดิมมีเวลาพูดคุยหรือมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มารับบริการที่มากขึ้น

ด้วยเหตุผลด้านระเบียบ และการเป็นหน่วยบริการรที่ต่างสังกัดโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจึงมีการให้บริการรในคลินิกผู้ป่วยเรื้อรัง ด้วยพยาบาลวิชาชีพและบุคลากรอื่น โดยไม่มีแพทย์จากโรงพยาบาลควนเนียง แต่ยังมีระบบการให้คำปรึกษา (Consultation) ระบบการแพทย์ทางไกลขอรับคำปรึกษาผ่านระบบอินเตอร์เน็ตออนไลน์ (Telemedicine) จากแพทย์โรงพยาบาลควนเนียงได้ การจัดกิจกรรมในชุมชนในบางกิจกรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาเป็นผู้ดำเนินการเองในชุมชน โดยมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเป็นหน่วยร่วมให้บริการ ทำให้ตอบสนองความต้องการของชุมชนเพราะบางกิจกรรมผ่านการร้องขอจากชุมชน และผ่านการจัดทำแผนปฏิบัติการ ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

2. ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ในอำเภอควนเนียง จังหวัดสงขลา หลังการถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา นั้น

การที่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอควนเนียง ได้ถ่ายโอนมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาทั้งหมด ทำให้เกิดทีมสาธารณสุข 2 ทีมด้วยกัน คือ 1. ทีมสาธารณสุขที่เป็นการบริหารจัดการโดยกระทรวงสาธารณสุข มีหน่วยงานในอำเภอควนเนียง คือ โรงพยาบาลควนเนียง 2. ทีมสาธารณสุขที่เป็นการบริหารจัดการโดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอน ทั้งหมด 6 แห่ง ซึ่งเป็นหน่วยบริการปฐมภูมิ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นพอที่จะสรุปได้ดังนี้

1. การทำงานในลักษณะ การร่วมสนับสนุน ทรัพยากรร่วมกัน ทั้งในด้าน คน เงิน ของ มีน้อยมาก เนื่องด้วยเป็นหน่วยงานต่างองค์กรและต่างระเบียบ กฎเกณฑ์ การบูรณาการงานระหว่างหน่วยงานที่ยังไม่เด่นชัด รวมถึงขั้นตอนของทางราชการที่มีหลายขั้นตอน

2. บุคลากรในตำแหน่งที่ขาดตามกรอบอัตรากำลัง นอกจากไม่ได้รับการสนับสนุนจาก CUP มาหมุนเวียนให้แล้ว การจัดสรรตำแหน่งที่ขาดจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลามีความล่าช้า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลายังไม่สามารถเพิ่มบุคลากรให้ได้ตามกรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ (S M L) ได้

3. การถ่ายโอนไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ทำให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลต้องเรียนรู้ปรับตัวตามสายการบังคับบัญชาระเบียบข้อกฎหมายใหม่ที่เปลี่ยนไป และวัฒนธรรมการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการเข้มงวดในกฎระเบียบในการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา สายการบังคับบัญชาที่เปลี่ยนไป ทำให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลขาดความใกล้ชิด การเข้าถึงผู้บังคับบัญชาที่น้อยกว่าเดิม

4. กระบวนการดำเนินการด้านความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถ่ายโอนยังมีความล่าช้า เนื่องจากสายงานสาธารณสุขเป็นสายงานที่มีตำแหน่งที่หลากหลาย การกำหนดคุณสมบัติกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และการกำหนดมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งจึงมีความซับซ้อนและล่าช้า และยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนใด ๆ ที่จะการันตีหรือรับรองความก้าวหน้าในแต่ละวิชาชีพได้

5. การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างและกายภาพของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลยังไม่เด่นชัด ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถเห็นได้ถึงการเปลี่ยนแปลงในทันที รวมถึงยังไม่มีการดำเนินการขยายบริการต่างของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลโดยการมีโครงสร้างหรืออาคารใหม่สำหรับการรองรับบริการดังกล่าว เช่น อาคารแพทย์แผนไทย อาคารกายอุปกรณ์ เป็นต้น

จากผลการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. กระทรวงสาธารณสุขและกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นแกนหลักด้วยการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจ การระดมทรัพยากร สรรพกำลังร่วมกัน เพื่อช่วยให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอนให้สามารถผ่านอุปสรรคสู่ความสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ ตามพระราชบัญญัติกระจายอำนาจและสร้างระบบสุขภาพที่เป็น สององค์กร ระบบสุขภาพเดียวอำเภอเดียว และเป็นทีมเดียวกัน รวมถึงการร่วมมือกันสร้างกลไก ในการเติมบุคลากรให้ได้ตามกรอบอัตรากำลังอย่างจริงจัง

2. ในระยะแรกของการเปลี่ยนผ่านกระทรวงสาธารณสุขควรดูแลจัดสรรทรัพยากร ในด้านบุคลากรส่วนขาดด้านองค์ความรู้ทางวิชาการ และการสนับสนุนในรูปแบบการ ประเมิน ติดตาม โดยใช้มาตรฐานเดิมของกระทรวงสาธารณสุข เพราะมีบุคลากรที่ครอบคลุมและมีความเชี่ยวชาญเชิงวิชาการที่เฉพาะด้าน

3. ควรนำจุดแข็งของคณะกรรมการเครือข่ายบริการรสุขภาพ และคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอ ในการประสานความร่วมมือของระบบสุขภาพอำเภอ ระหว่าง CUP สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา มาเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงการบูรณาการ ความร่วมมือให้เป็นภาพของระบบสุขภาพที่มีเป้าหมายเดียวกัน และให้กระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานหลักประกันสุขภาพร่วมกันกำหนดนโยบายสนับสนุนทรัพยากร ความรู้ทางวิชาการ และการประเมินด้านมาตรฐาน ต่าง ๆ แก่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในอำเภอ

4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาควรมีการเตรียมพร้อมในส่วนขององค์กรหรือกองสาธารณสุขที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลที่ถ่ายโอน ทั้งในด้านของความพร้อมของจำนวนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาที่รับผิดชอบดูแลโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในด้านต่าง ๆ ตามกรอบภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ความพร้อมของระบบบริหารงานบุคคล การควบคุม กำกับ ติดตาม ความรู้ความเข้าใจ ในบริบทของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ก่อนที่จะมีการถ่ายโอนหรือทันทีที่ถ่ายโอน รวมทั้งการเตรียมความพร้อมหรือมีแผนที่จะบรรจุหรือเติมบุคลากรให้ได้ตามกรอบทันทีเมื่อโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลถ่ายโอนไป เพื่อสามารถขับเคลื่อนภารกิจได้ทันที

เอกสารอ้างอิง

1. วินัย ลีสมิทธิ์, สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ (2553). บทบาทที่เหมาะสมของกระทรวงสาธารณสุขภายใต้การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข.รายงานวิจัย.

2. Hfocus [อินเตอร์เน็ต]. นนทบุรี; สำนักงาน; [เข้าถึงเมื่อ 9ตุลาคม 2568]. เข้าถึงได้จาก https://www.hfocus.org/content/2022/02/24444)

3. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำเนียบรัฐบาล. แนวทางการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ. 2564.

4. กองสาธารณสุขท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ข้อมูลการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล. 2564

5. The coverage [อินเตอร์เน็ต]. กรุงเทพฯ; สำนักงาน; [เข้าถึงเมื่อ 9ตุลาคม 2568]. เข้าถึงได้จาก https://www.thecoverage.info/news/content/7700

6. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา. ข้อมูลการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล. 2565.

7. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. กระทรวงสาธารรสุข. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานีอนามัย. 2550.