

ทบทวนช่องว่างในการพัฒนาของการถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นางสาวภารินี หงษ์สุวรรณ
นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ

1. หลักการและเหตุผล

การกระจายอำนาจนับเป็นระบบการบริหารที่ทำให้หน่วยการปกครองหรือท้องถิ่นต่างๆ ได้มีอำนาจในการดูแลกิจการหลายด้าน เช่น การจัดการด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม การจัดบริการสาธารณสุข การจัดการด้านคุณภาพชีวิตและสาธารณสุข หลักการดังกล่าวมีการกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรกในฉบับปี พุทธศักราช 2540 หรือแม้แต่ในรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบันก็ได้มี บทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้อย่างชัดเจน สำหรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพนั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเดิมตามแผนปฏิบัติการฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ในแต่ละจังหวัดเพื่อทำหน้าที่รับการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุข ได้แก่ การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การฟื้นฟูสุขภาพ ครอบคลุมทั้งกิจกรรมที่ให้บริการทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน โดยให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นพี่เลี้ยงด้านวิชาการ อย่างไรก็ตามกลไกการถ่ายโอนโดยคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ นั้นก็ได้หยุดชะงักลงเนื่องจากนโยบายการปฏิรูปกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นที่มาของระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในปัจจุบัน

ต่อมาแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการถ่ายโอนฉบับที่ 2 ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง หลักการคือหากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใดต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบเขตนั้น ซึ่งระยะแรกเป็นการถ่ายโอนตามความพร้อมของแต่ละเทศบาล และแผนระยะสุดท้ายคือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใดยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอนก็ให้ถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงสามารถขอรับการถ่ายโอน รพสต. ได้ตามแผนการกระจายอำนาจฉบับที่ 2 ทั้งนี้ปัจจุบันมี รพสต. ที่ถ่ายโอนมายังอปท.เพียง 51 แห่งเท่านั้น ซึ่งภายในปี 2565 ได้มีแผนต้องรับผิดชอบการถ่ายโอน รพสต.จำนวน 3,366 แห่ง ไปยัง อบจ. 49 แห่ง

2. วัตถุประสงค์

เพื่อวิเคราะห์สังเคราะห์ช่องว่างในการพัฒนาของการถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. รูปแบบการศึกษา

ทบทวนเอกสาร

4. ผลการดำเนินการ

ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

4.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่มีองค์กรซึ่งมี อาณาเขต มีความเป็นอิสระในการปกครองและการบริหารตนเอง มีประชาชน มีอำนาจหน้าที่มี รายได้ตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง สามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน ซึ่งอาจกระทำผ่านตัวแทนของประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2554)

การกระจายอำนาจ คือ การมุ่งหวังต่อการปรับโครงสร้าง/ความสัมพันธ์ทางอำนาจ ระหว่างศูนย์กลางและชายขอบหรือปรับทิศทางการบริหารระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ในทิศทางที่มุ่งการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง (วุฒิสภา ตันไชย, 2557)

การกระจายอำนาจ หมายถึง การคืนอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรในการบริหารบางส่วนจากรัฐบาลให้องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีความเป็นอิสระใน การกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย ไม่อยู่ในการบังคับบัญชา แต่อยู่ในการควบคุมของราชการส่วนกลาง (ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551)

ดังนั้น การกระจายอำนาจ สรุปได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากศูนย์กลางอำนาจ โดยกระจายให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือองค์กรอื่นที่อยู่นอกระบบราชการ ในเรื่องอำนาจการตัดสินใจและอำนาจในการบริหารงานในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ

4.2 แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นของตน ลดความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครอง ท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยวางหลักการว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจมากมายตามที่กฎหมายกำหนด (ภิรมย์พร ไชยยนต์, 2557)

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือนโยบายสาธารณะ (Public Policy Tool) จะสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์และเสริมสร้างรากฐานของระบบการเมืองการปกครองได้จำเป็นต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เป็นมาตรการสนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาชน ตลอดจนการปฏิรูปของภาครัฐให้มีความสามารถกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานของบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทและสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ (อิศเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. 2554)

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการต้องการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนมาเป็นกรอบในการกำหนดนโยบาย โดยยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ (ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551)

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจที่ได้กระจายออกไปนั้นจะต้องถึงมือประชาชนหรือองค์กรของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปรียบเสมือนพื้นที่การรองรับอำนาจที่กระจายออกไป (วุฒิสภา ตันไชย และธีรพรรณ ใจมั่น, 2547)

ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจในด้านการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยรัฐจะเน้นความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานต่าง ๆ ภายในองค์กร

4.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

1) กระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจ (De-concentration) เป็นการกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจในส่วนราชการด้วยกันเองโดยอำนาจในการตัดสินใจการกำหนดนโยบายยังอยู่ที่ส่วนกลาง สำหรับหน่วยงานระดับภูมิภาคหรือระดับต่ำกว่าจะมีอิสระในการบริหารจัดการระดับหนึ่ง แต่ไม่มีสิทธิตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจในระดับที่ต่ำที่สุด และเป็นการกระจายอำนาจจากบนลงล่าง เช่น การแบ่งอำนาจการบริหารงานจากปลัดกระทรวงสาธารณสุขไปยังนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด การกระจายอำนาจลักษณะนี้ส่วนใหญ่มีในประเทศกำลังพัฒนา

2) การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจซึ่งจะเน้นในเชิงภาระหน้าที่ มากกว่าเรื่องพื้นที่ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารจัดการของรัฐไปให้องค์กรที่มีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับของรัฐ ส่วนรัฐบาลกลางก็ยังมีอำนาจทางกฎหมายในการควบคุมกำกับในทางอ้อม

3) การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจ (Devolution) เป็นแนวคิดที่สะท้อนถึงการกระจายอำนาจที่กว้างขวางและเป็นการกระจายอำนาจระดับสูงสุด โดยองค์กรที่รับโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่เป็นประชาชนในพื้นที่เลือกเข้ามาตัดสินใจและกำหนดนโยบาย กฎระเบียบ กฎหมาย เช่น การกระจายอำนาจโดยรัฐบาลกลางมอบให้รัฐบาลท้องถิ่นที่มีผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้งมีอิสระในการตัดสินใจทั้งในด้านการบริหารจัดการ การจัดหาและจัดสรรงบประมาณการกำหนดนโยบาย การออกกฎระเบียบ กฎหมาย

ลักษณะเฉพาะของการโอนอำนาจ ได้แก่

- (1) รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกรูปแบบหนึ่ง มีอิสระ รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจสั่งการโดยตรง หรือมีอำนาจในการสั่งการน้อย
- (2) รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการ และให้บริการสาธารณะในพื้นที่รับผิดชอบทางภูมิศาสตร์ชัดเจน
- (3) รัฐบาลท้องถิ่นมีสถานะและอำนาจในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของตน
- (4) มีการพัฒนารัฐบาลท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในพื้นที่
- (5) มีการประสานงานและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น และรัฐบาลกลาง

4) การแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatization) เป็นการกระจายอำนาจในรูปของการยกโอนกิจกรรมบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้เอกชนที่แสวงหาผลกำไร หรือที่ไม่แสวงหากำไรเป็นผู้บริหารจัดการ โดยรัฐมีหน้าที่ควบคุมกำกับการทำงาน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม ไฟฟ้า

5.สรุปผล

อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาในหลายกรณีศึกษาพบว่าในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นยังมีปัญหาอุปสรรคหรือช่องว่างของการพัฒนา หลายประการทั้งในระดับนโยบาย และระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของภารกิจด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการรักษาพยาบาล ได้แก่

1) ด้านนโยบาย:ขาดยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนาสุขภาพระดับพื้นที่ที่จะเป็นตัวกำหนดเป้าหมายทิศทาง,นโยบายสาธารณสุขครอบคลุมทุกภารกิจและทุกกลุ่มอายุ เน้นการจัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน (Primary health care) ในเชิงส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค ในชุมชน รวมทั้งการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ต่อการมีสุขภาพดี สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ขาดกลไกการอภิบาลระบบสุขภาพปฐมภูมิที่ชัดเจน ภายหลังจากถ่ายโอนตั้งแต่การกำหนดแผนยุทธศาสตร์แผนพัฒนาสุขภาพระดับพื้นที่ การบริหารฐานข้อมูลกลางด้านสุขภาพเพื่อเชื่อมโยงกับข้อมูลกระทรวงสาธารณสุข การส่งเสริม กำกับ ติดตามสนับสนุน

3) การให้ความสำคัญหรือการสร้างแพลตฟอร์มเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย เช่น หน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดนโยบายจนกระทั่งการติดตามประเมินผล เพื่อเน้นไม่ให้เป็นการจัดการในลักษณะจากบนลงล่าง (Top down)

4) ทรัพยากร : การปรับปรุงแนวทางที่ชัดเจนในการบริหารจัดการงบประมาณแต่ละก่อน,แนวทางการจัดการทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่าหรือแนวทางในการระดมทรัพยากรกรณีขาดแคลน,แนวทางการวางแผนอัตรากำลังให้ครอบคลุมสหสาขาวิชาชีพ และความก้าวหน้าของบุคลากร

5) แนวทางการบูรณาการคณะกรรมการต่างๆที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ (ปนิตา ธีรสุภกุล บัญชา,2561 และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชาและคณะ,2564)

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันของระบบการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่ภายหลังจากถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น