

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนถึงจุดเริ่มต้นของการขับเคลื่อนนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รัฐบาลได้มีการดำเนินการก่อสร้างหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนไทย โดยกำหนดเป็นนโยบายการก่อสร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่ประชาชนชาวไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้มีการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และต่อเนื่องมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งเมื่อสิ้นแผนฯ ฉบับที่ 8 พบว่า ยังมีประชาชนอีกประมาณร้อยละ 30 ของประเทศที่ยังไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ เมื่อยามเจ็บป่วย ในช่วงปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชนไทย เพื่อแก้ปัญหาการเข้าถึงบริการสาธารณสุขในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส การได้รับบริการทางการแพทย์ที่ไม่เท่าเทียมกันในประชากรแต่ละกลุ่ม และการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายโดยรวมของประเทศที่ส่วนใหญ่เกิดจากความไม่มีเอกภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณสุข ทำให้เกิดการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขทั้งระบบตามมา (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2550 หน้า 1) หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นปรากฏการณ์ที่อาจถือว่าเป็นพัฒนาการก้าวสำคัญของระบบสุขภาพของไทย ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา เป็นเครื่องมือสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งด้านสิทธิของประชาชนด้านการรักษาพยาบาล การจัดสรรทรัพยากรสาธารณสุข การบริหารจัดการทางการเงินการคลัง ตลอดจนรูปแบบของการบริการในระดับปฐมภูมิและการส่งต่อผู้ป่วย (จิรุตม์ ศรีรัตนบัลล์, 2548 หน้า 1)

ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ได้กำหนดบทบาทให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในหลายรูปแบบ ทั้งในส่วนของ การเป็นผู้มีสิทธิในการเข้ารับบริการ การบริหารจัดการ การตรวจสอบ และรับรองคุณภาพบริการ ที่ผ่านมาการดำเนินงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้สนับสนุนการมีส่วนร่วมในหลายรูปแบบด้วยกิจกรรมที่หลากหลาย เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบสิทธิ ได้ร่วมกระบวนการเรียนรู้ เพื่อให้มีความพร้อมในการเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพมากขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะใน มาตรา 13 (3) มาตรา 18 (8) มาตรา 47 และมาตรา 48 (4) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนและกำหนดหลักเกณฑ์

ให้องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน และภาคเอกชนที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อแสวงหาผลกำไรดำเนินงานและบริหารจัดการเงินทุนในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ได้ ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพให้แก่บุคคลในพื้นที่ มุ่งเน้นการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์ (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2545 หน้า 6 - 18)

ความจำเป็นต้องการดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับพื้นที่ เนื่องจากการดำเนินงานสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และฟื้นฟูสมรรถภาพเป็นแนวทางหลักที่มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข ซึ่งได้มีการดำเนินการและมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ขณะที่การเปลี่ยนแปลงระบบบริการสาธารณสุขภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์ด้วย ทั้งในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ การกระจายบุคลากร การบริหารจัดการ การประเมินผลงาน รวมทั้งคุณภาพของกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์ ในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แม้ว่าการดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ผ่านมา จะมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่การดำเนินงานยังไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคต่างๆ ได้แก่ การได้รับจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ขาดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ขาดแคลนกำลังคนในการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ประกอบกับการดำเนินงานระบบประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น มุ่งเน้นงานส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์เป็นการถ่ายโอนภารกิจดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่าปัญหาที่ตามมา คือ มีการดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายระดับ องค์กรบริหารส่วนตำบลจะร่วมกันดำเนินงานในลักษณะไหน และผลที่ตามมาจะเป็นอย่างไร เป็นต้น

นโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น ซึ่งให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนในท้องที่รับผิดชอบ เพื่อดูแลสุขภาพ และแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของประชาชน โดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่ายบางส่วน ทั้งนี้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น โดยมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสมาคมองค์กรบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ไทยไว้ ดังนี้ คือ ปีที่หนึ่ง (พ.ศ.2549) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลนำร่อง จำนวน 800 แห่งทั่วประเทศ (อำเภอละ 1 แห่ง) ปีที่สอง (พ.ศ.2550) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีความพร้อม และปีที่สาม (พ.ศ.2551) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลทุกแห่ง (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2550 ก หน้า 11)

จังหวัดชัยนาท มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 51 แห่ง และเทศบาล 9 แห่ง โดยมีศูนย์สุขภาพชุมชนหรือสถานีนามัยในพื้นที่จัดตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล รวมทั้งสิ้น 72 แห่ง (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชัยนาท, 2550 หน้า 9 - 11) ทั้งนี้ จังหวัดชัยนาท ได้เริ่มดำเนินการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับพื้นที่ ที่มุ่งเน้นการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์ ในเดือนตุลาคม 2549 (ปีงบประมาณ 2550) โดยเริ่มดำเนินการในองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 8 แห่งใน 6 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ ซึ่งมีศูนย์สุขภาพชุมชนหรือสถานีนามัยในพื้นที่ดำเนินงานเข้าร่วมโครงการฯ รวม 15 แห่ง ยังคงเหลือที่จะต้องดำเนินการ ในช่วงปีงบประมาณ 2551 ให้ครอบคลุมทุกองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอีก จำนวน 52 แห่ง โดยมีศูนย์สุขภาพชุมชนหรือสถานีนามัยในพื้นที่ดังกล่าว จำนวน 57 แห่ง ซึ่งในการดำเนินงานดังกล่าว จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมในการดำเนินงานให้กับบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล และ บุคลากรสาธารณสุขที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ เพื่อรองรับการดำเนินงานดังกล่าว

การดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันหนึ่งของการดำเนินงานตามนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพื่อประชาชนคนไทยทุกคนมีโอกาที่จะมีสุขภาพดี โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 – 2554 ที่ได้กำหนดหลักการและทิศทางรองรับ การปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ เน้นการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ivo อย่างสอดคล้องกัน ดังนั้น การศึกษาเพื่อแสวงหาข้อมูลพื้นฐานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์จึงเป็นเรื่องสำคัญ ประกอบกับผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับจังหวัด และรับผิดชอบงานโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จึงสนใจศึกษาถึงความคิดเห็นของบุคลากรผู้รับผิดชอบต่อการถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นสู่องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดชัยนาท ซึ่งผลของการศึกษานี้ จะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการ

ประกอบการพิจารณาวางแผน กำหนดนโยบาย และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจการดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นสู่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล และ เป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมความพร้อมให้สามารถดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบริบทการถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรสาธารณสุขเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์

คำถามการศึกษา

1. บริบทการถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นสู่องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดชัยนาท เป็นอย่างไร
2. คณะกรรมการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์เป็นอย่างไร
3. บุคลากรสาธารณสุขมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น มุ่งเน้นการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์เป็นอย่างไร

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาริบทการถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล และความคิดเห็นของบุคลากรผู้รับผิดชอบต่อการถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดชัยนาท ทั้งนี้ได้ดำเนินการศึกษาความคิดเห็นเฉพาะคณะกรรมการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพและบุคลากรสาธารณสุขที่ปฏิบัติงานจริงอยู่ในศูนย์สุขภาพชุมชน หรือสถานีอนามัย ที่อยู่ในเขตพื้นที่จัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีการดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นในจังหวัดชัยนาท เท่านั้น

ข้อตกลงเบื้องต้น

การศึกษาเรื่องความคิดเห็นของบุคลากรผู้รับผิดชอบต่อการถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดชัยนาท เป็นการศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น เฉพาะในประเด็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพ การบริหารจัดการงบประมาณ การสนับสนุนงบประมาณดำเนินงานกิจกรรมบริการสุขภาพ กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น และแนวทางการจัดบริการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์เท่านั้น

คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

1. ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางด้านความรู้สึกหรือความเชื่อมั่นที่นำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ สภาพแวดล้อมของบุคคลนั้นๆ เป็นพื้นฐานในการแสดงออกต่อการถ่ายโอนภารกิจระบบประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น
2. บุคลากร หมายถึง คณะกรรมการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพที่ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารส่วนตำบล และบุคลากรสาธารณสุขระดับตำบลที่ปฏิบัติงานอยู่ในศูนย์สุขภาพชุมชน หรือสถานีอนามัย ที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบต่อการถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น จังหวัดชัยนาท
3. การถ่ายโอนภารกิจงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น หมายถึง การถ่ายโอนภารกิจระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น 5 ด้าน คือ (1) ด้านบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพ (2) ด้านการบริหารจัดการงบประมาณ

(3) ด้านการสนับสนุนงบประมาณดำเนินกิจกรรมบริการสุขภาพ (4) ด้านกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น และ (5) ด้านแนวทางการจัดบริการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์

4. ระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น หมายถึง การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจในการดำเนินงานหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์ที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต โดยให้อำนาจการดำเนินงานแก่องค์การบริหารส่วนตำบล ศูนย์สุขภาพชุมชน หรือสถานีอนามัยในพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานดังกล่าว และกำหนดว่าให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กสมทบงบประมาณในการดำเนินงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของค่าบริการสาธารณสุข ที่ได้รับจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

5. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานในจังหวัดชัยนาทที่รับการถ่ายโอนภารกิจงานจากส่วนกลางสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 6 ด้าน แต่ในการศึกษาครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะการถ่ายโอนภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการฟื้นฟูสมรรถภาพตามชุดสิทธิประโยชน์ที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา เจริญทฤษฎีและ/หรือเชิงประยุกต์

1. ผลการศึกษาที่ได้สามารถนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐาน ในการวางแผน กำหนดนโยบาย และแนวทางการถ่ายโอนภารกิจการดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล ของจังหวัดชัยนาท

2. ได้แนวทางในการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล และสถานบริการสาธารณสุขให้สามารถดำเนินงานระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ