บทที่ 2

แนวความคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยในอำเภอบ้านบึง ที่มีต่อการถ่ายโอนภารภิจของรัฐด้านสาธารณสุขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอผลการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. นโยบายการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. นโยบายการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบแนวคิดในการศึกษา

นโยบายการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศไทยได้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2476 โดยการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ขึ้น กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยปกครองตนเองของประชาชน แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้นำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชการที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้ง ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นได้ง่ายและกว้างขวางขึ้นอีก แม้จะมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นไม่เต็มรูปเท่ากับเทศบาลก็ตาม และในปี 2498 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสภาเลือกตั้งจากประชาชน (ปัจจุบัน มี อบจ.ในทุกจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ทำหน้าที่ในการประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาล และตัวแทนหน่วยงานของรัฐ) (สำนักงานประสานการกระจายอำนาจและปฏิรูประบบสุขภาพชลบุรี, 2545, หน้า 2)

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

และในปี พ.ศ. 2498 นี้ ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งสภาตำบล ซึ่งทั่วประเทศมีจำนวน 4,800 แห่ง และรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เพื่อจัดตั้งชุมชนที่เป็นตำบลขนาดใหญ่ ขึ้นเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" ซึ่งเป็นนิติบุคคล แต่ต่อมาถูกยกเลิกหมด เพราะความไม่พร้อมต่าง ๆ ทั้งด้านรายได้ และบุคลากร จึงคงเหลือแต่สภาตำบลเท่านั้น แต่ต่อมาในปี 2537 ได้มีการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล โดย ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และเมืองพัทยา เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (สำนักประสานการกระจายอำนาจและปฏิรูประบบสุขภาพชลบุรี, 2545, หน้า 3)

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมายังขาดความชัดเจน และต่อเนื่อง ถูกควบคุมโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ไม่มีฐานภาษีและรายได้ที่เพียงพอแก่การบริหารงาน บุคลากรไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีรูปแบบหลากหลาย ประชาชนสับสน และขาดความศรัทธาและเชื่อมั่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับสถานีอนามัยในเขตอำเภอบ้านบึง ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และ เทศบาล รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของสถานีอนามัย ผู้ศึกษาขอนำเสนอไว้ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลก็เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

1. หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

2. หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำ

2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5 ส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม

2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3. หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจพิจารณากระทำได้

3.1 ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.8 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

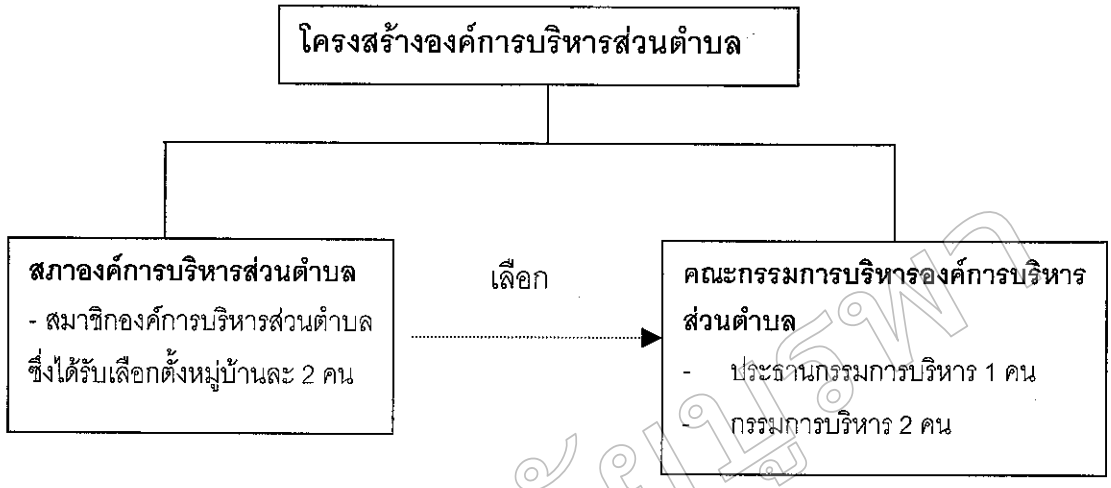
3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.12 การท่องเที่ยว

3.13 การผังเมือง

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University



ภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (สนิท จรอนันต์, 2543, หน้า 44 – 48)

สำหรับในอำเภอบ้านบึงมี อบต. 5 แห่ง ดังนี้

ตารางที่ 1 ลำดับขั้น อบต. ในอำเภอบ้านบึง

ลำดับ	อบต.	ลำดับขั้น	ปีที่จัดตั้ง
1	คลองกิ่ว	2	2538
2	บ้านบึง	3	2538
3	มาบไผ่	5	2539
4	หนองชาก	3	2538
5	หนองซ้ำซาก	4	2538
6	หนองบอนแดง	5	2539
7	หนองไผ่แก้ว	4	2538
8	หนองอิรุณ	2	2538

หมายเหตุ ลำดับชั้น แบ่งตามรายได้ซึ่งเก็บได้จากพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่รวมเงินอุดหนุน ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป
2. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 มีรายได้ 12 – 20 ล้านบาท
3. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 มีรายได้ 6 – 12 ล้านบาท

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

4. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 มีรายได้ 3 – 6 ล้านบาท

5. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 มีรายได้ 1 – 3 ล้านบาท

เทศบาล

จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งเทศบาล

ความคิดในเรื่องการจัดตั้งเทศบาล เริ่มปรากฏตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ในรูปของธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ. 2461 โดยใช้กับเมืองจำลอง "ดุสิตธานี" ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับแรก โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

2. เป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การจัดตั้งเทศบาลกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และมีการแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท แต่ละประเภทมีเงื่อนไขการจัดตั้ง ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ใช้เกณฑ์รายได้เป็นตัวกำหนด คือ พื้นที่ใดจะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ประชากร 7,000 คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

2. เทศบาลเมือง คือ ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีประชากร 10,000 คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

3. เทศบาลนคร คือ ท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ที่ต้องกระทำ และหน้าที่ที่เทศบาลมีอำนาจพิจารณากระทำได้ โดยพิจารณาจากความจำเป็นของราษฎรในแต่ละเทศบาล ดังนี้

1. เทศบาลตำบล

1.1 หน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องกระทำในเขตเทศบาล

1.1.1 การรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

1.1.2 การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

1.1.3 การให้บริการแก่ราษฎร ได้แก่ การรักษาความสะอาดถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

1.1.4 หน้าที่อื่น ๆ หรือที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

1.2 หน้าที่ที่เทศบาลตำบล อาจกระทำได้ตามความจำเป็น หรือมีความสามารถกระทำได้ คือ การให้บริการแก่ราษฎรเพิ่มเติมขึ้น ได้แก่การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การจัดให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม การจัดให้มีสุสานสถาน และฌาปนสถาน การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีและบำรุงการระบายน้ำ และการเทศพาณิชย์

2. เทศบาลเมือง

2.1 หน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องกระทำในเขตเทศบาล

2.1.1 หน้าที่ที่บังคับให้เทศบาลตำบลต้องกระทำ

2.1.2 การให้บริการแก่ราษฎรเพิ่มขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ การจัดให้มีและบำรุงรักษาส้วมสาธารณะ การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

2.2 หน้าที่ที่เทศบาลเมืองอาจกระทำได้ตามความจำเป็น หรือ มีความสามารถกระทำได้

2.2.1 การใช้ที่ดินเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

2.2.2 การให้บริการแก่ราษฎรเพิ่มขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถานการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีและบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก การจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาล การจัดให้มีสาธารณูปการ การจัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณสุข การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬาและพลศึกษา และการเทศพาณิชย์

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

3. เทศบาลนคร

3.1 หน้าที่ที่เทศบาลนครต้องกระทำในเขตเทศบาล

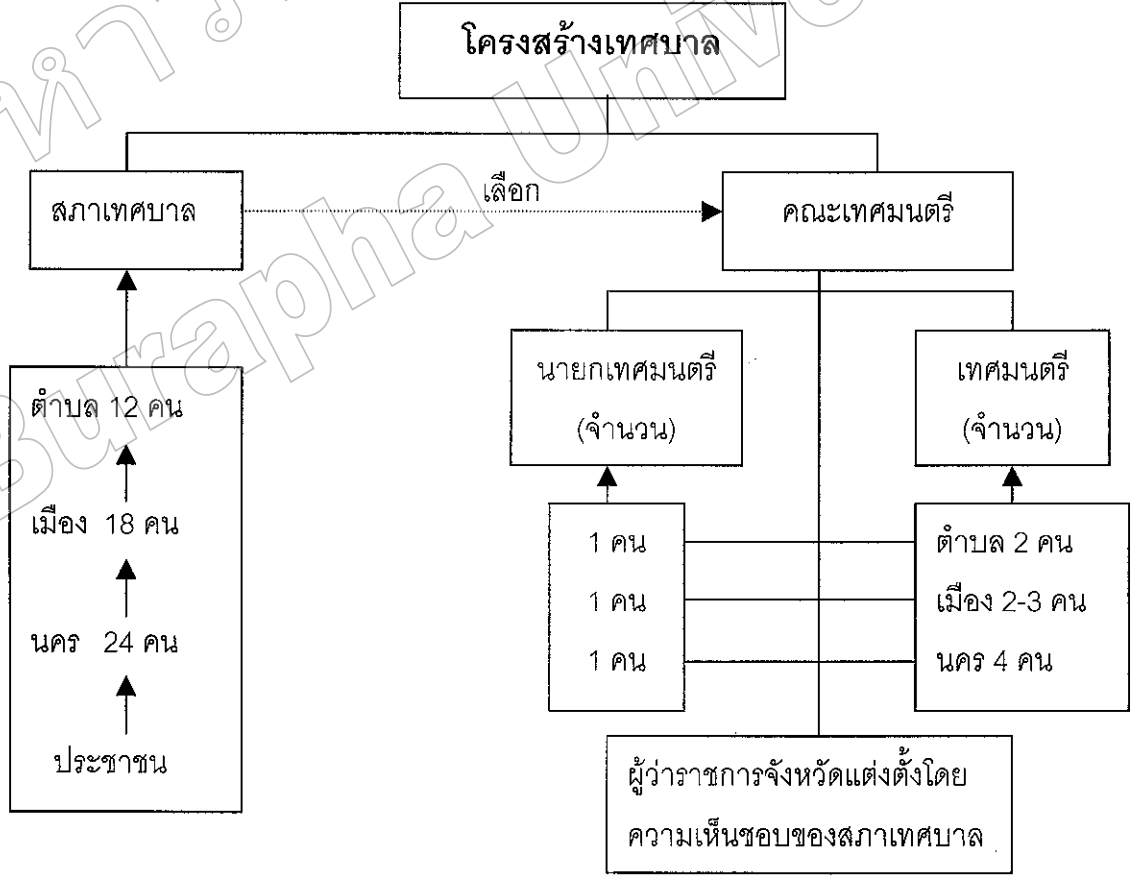
3.1.1 หน้าที่ที่บังคับให้เทศบาลเมืองต้องกระทำ ซึ่งจะเห็นว่ารวมถึงหน้าที่ที่บังคับให้เทศบาลตำบลต้องกระทำด้วย

3.1.2 การให้บริการแก่ราษฎรเพิ่มขึ้น ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์แม่และเด็ก และกิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

3.2 หน้าที่ที่เทศบาลนคร อาจกระทำได้ตามความจำเป็น หรือมีความสามารถกระทำได้มีรายการเช่นเดียวกับหน้าที่ที่เทศบาลเมืองอาจกระทำได้ตามความจำเป็น หรือตามความสามารถกระทำได้ (สนิท จรอนันต์, 2543, หน้า 29 – 32)

สำหรับในเขตอำเภอบ้านบึงมีเทศบาล ดังนี้

1. เทศบาลเมือง 1 แห่ง คือ เทศบาลบ้านบึง
2. เทศบาลตำบล 2 แห่ง คือ เทศบาลตำบลคลองกิ่ว และเทศบาลตำบลหนองไผ่แก้ว (ชมรมสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลและเมืองพัทยา, 2546)



ภาพที่ 2 โครงสร้างเทศบาล (สนิท จรอนันต์, 2543, หน้า 33)

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของสถานีอนามัย

สถานีอนามัยมีหน้าที่ดูแลสุขภาพของคนในชุมชน ครอบคลุมงานสาธารณสุข ในด้าน

1. การควบคุมป้องกันโรค
2. การสร้างสุขภาพ
3. การรักษาพยาบาล
4. การฟื้นฟูสุขภาพ

สำหรับการปฏิบัติงานภายในสถานีอนามัย มีระบบการบริหารงาน การทำแผนงานและข้อมูลสาธารณสุข สถานีอนามัยต้องปฏิบัติงานตามนโยบายสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี ในปีงบประมาณ 2546 ได้แก่ นโยบาย 14 ข้อ ดังนี้

1. งานบริหาร
2. งานแผนงาน
3. งานส่งเสริมสุขภาพและรักษาพยาบาล
4. งานทันตกรรม
5. งานควบคุมโรคติดต่อ
6. งานควบคุมโรคเอดส์และกามโรค
7. งานพัฒนาบุคลากร
8. งานสุขศึกษา
9. งานอนามัยสิ่งแวดล้อม
10. งานคุ้มครองผู้บริโภค
11. งานประกันสุขภาพ
12. งานศูนย์คอมพิวเตอร์
13. คลีนิกเพื่อสุขภาพ
14. การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการบริการ

นโยบายกระทรวงสาธารณสุข

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ประชาชนไทยมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ประชาชนไทยมีสุขภาพดี

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ป้องกันและบำบัดรักษายาเสพติด

ยุทธศาสตร์ที่ 4 งานแพทย์แผนไทยและแพทย์ทางเลือก

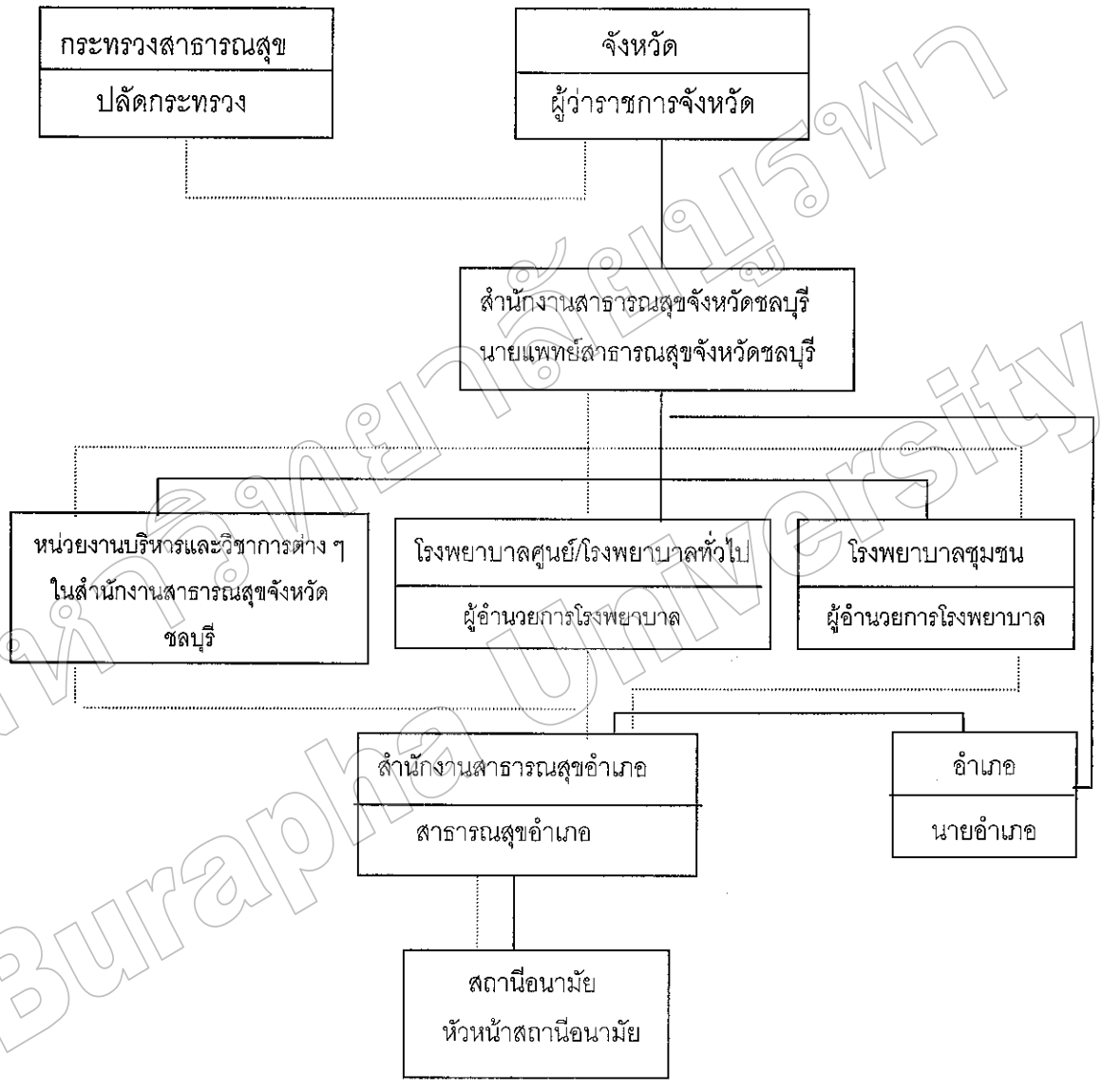
ยุทธศาสตร์ที่ 5 บริการสุขภาพและผลิตภัณฑ์สุขภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การวิจัยเป็นพื้นฐานในการแก้ปัญหาสาธารณสุข

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

ยุทธศาสตร์ที่ 7 ระบบสุขภาพมีการบริหารจัดการ

โครงสร้างการบริหารงานสาธารณสุขในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

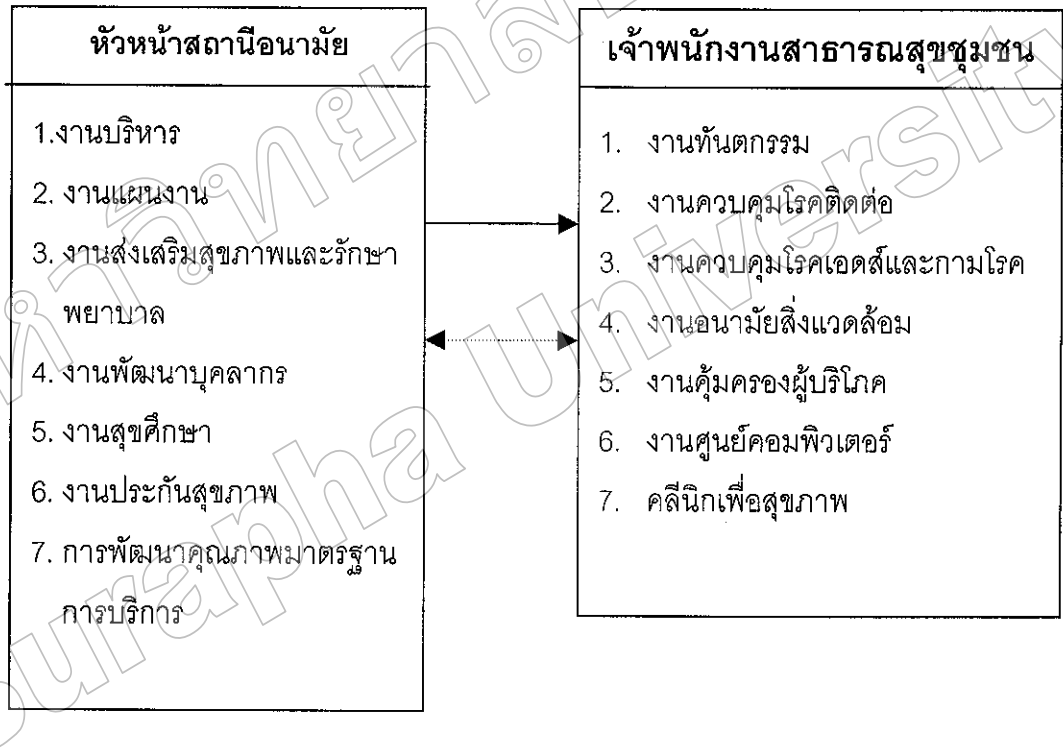


ภาพที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานสาธารณสุขในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานสถานีอนามัยนั้น กระทรวงสาธารณสุขไม่ได้กำหนดไว้ในปฏิทินสาธารณสุข แต่ให้สถานีอนามัยแต่ละแห่งจัดโครงสร้างการบริหารงานตามจำนวนบุคลากร และให้ครอบคลุมงานสาธารณสุขตามบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของสถานีอนามัย ผู้ศึกษาจึงขอยกตัวอย่างโครงสร้างการบริหารงานของสถานีอนามัยบ้านป่าแดง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำสถานีอนามัย 2 คน มีงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยแบ่งงานตาม นโยบายสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี ปี 2546 ดังนี้

โครงสร้างการบริหารงานสถานีอนามัยบ้านป่าแดง



———— สายงานบังคับบัญชา ..... การประสานงาน

ภาพที่ 4 โครงสร้างการบริหารงานสถานีอนามัยบ้านป่าแดง (สถานีอนามัยบ้านป่าแดง)

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

แนวคิดว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กล่าวถึง 5 ประเด็น ดังนี้

1. กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. รูปแบบการถ่ายโอน
4. ระยะเวลาการถ่ายโอน
5. ผลการพิจารณาการถ่ายโอน

โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเด็น ดังนี้

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ
2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. กำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

3. กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

3.1 รูปแบบการถ่ายโอน รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ

3.2.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

3.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

3.2.3 ภารกิจที่รัฐยังดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ จะดำเนินการได้

3.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2544 – 2547) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ ให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2544 – 2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากกการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งเป็น

1. ระยะเวลาการถ่ายโอน 1-5 ปี (พ.ศ.2544 – พ.ศ. 2548) เนื่องจากการเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 4 ปี ตามมาตรา 30 (2)

2. ระยะเวลาการถ่ายโอน 4 - 10 ปี (พ.ศ.2547 – พ.ศ. 2553) เนื่องจากต้องพิจารณาความพร้อม การเตรียมความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้ระยะเวลาในการถ่ายโอนต่อเนื่องเกินกว่า 5 ปี หรือเป็นเรื่องไม่เร่งด่วน และจำเป็นต้องสร้างกลไกและระบบควบคุมมาตรฐานมารองรับ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามอำนาจ และหน้าที่บางอย่างตามมาตรา 30 (2)

3. ผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ

รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอน จะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารภิจ จึงกำหนดการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ คือ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

1. ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ
3. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

ผลการพิจารณาการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ 6 ด้าน ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
   - 1.1 การคมนาคมและการขนส่ง
     - 1.1.1 ทางบก
     - 1.1.2 ทางน้ำ
   - 1.2 สาธารณูปโภค
     - 1.2.1 แหล่งน้ำ/ ระบบประปาชนบท
   - 1.3 สาธารณูปการ
     - 1.3.1 การจัดให้มีตลาด
     - 1.3.2 การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
   - 1.4 การผังเมือง
   - 1.5 การควบคุมอาคาร
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
   - 2.1 การส่งเสริมอาชีพ
   - 2.2 งานสวัสดิการสังคม
     - 2.2.1 การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส
   - 2.3 นันทนาการ
     - 2.3.1 การส่งเสริมการกีฬา
     - 2.3.2 การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
   - 2.4 การศึกษา
     - 2.4.1 การจัดการศึกษาในระบบ
     - 2.4.2 การจัดการศึกษานอกระบบ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

2.5 การสาธารณสุข

2.5.1 การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล

2.5.2 การป้องกันและควบคุมโรค

2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน

3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

4.1 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี

4.3 การส่งเสริมการลงทุน

4.4 การพาณิชยกรรม

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม

4.6 การท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

5.1 การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

6.1 การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ

6.2 การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุ

สำหรับในด้านการถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสถานีอนามัย ได้แก่ ข้อ 2.5 การสาธารณสุข เป็นการจัดบริการสุขภาพในระดับตำบล มีสถานีอนามัย 9,661 แห่ง จะต้องถูกถ่ายโอนให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวกับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจของรัฐด้านสาธารณสุขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ยังไม่มีผู้ใดศึกษาเรื่องนี้ครอบคลุมทุกสถานีอนามัยในเขตอำเภอบ้านบึง แต่มีงานวิจัยที่ใกล้เคียง ดังนี้

วิทยาลัยบริหารรัฐกิจ (2543) ศึกษาเรื่องการระดมความคิดเพื่อกำหนดทิศทางการถ่ายโอนภารกิจของรัฐด้านสาธารณสุข สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2543 พบว่า ผู้บริหารทั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานบริการสาธารณสุขส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นที่จะให้มีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบางส่วนให้กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ และรับนโยบายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนในเรื่องงบประมาณนั้นให้ท้องถิ่นจัดสรรเงินรายได้ของท้องถิ่นเองควบคู่กับได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินในการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า จะเกิดผลกระทบในด้านงบประมาณดำเนินงานพัฒนาด้านอื่น ๆ ของท้องถิ่นมากที่สุด แต่มีความเชื่อว่าการถ่ายโอนภารกิจเช่นนั้น จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และควรโอนสถานีอนามัยไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจ คือ ปัญหาด้านการขาดเงินงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมบริการต่าง ๆ

นุชนารถ คุณวรผาติ (2544) ศึกษาเรื่องความพร้อมของเทศบาลในการรับการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณสุขจากหน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุข :ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2542 ในจังหวัดสมุทรปราการ พบว่า ภารกิจการให้บริการสาธารณสุขที่ถ่ายโอนสู่เทศบาล คือ งานสถานีอนามัย ซึ่งเป็นภารกิจที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลอยู่แล้ว ในเรื่องความพร้อมทางด้านการบริหารงานบุคคล นั้น นับได้ว่าเทศบาลมีความพร้อมในระดับสูง ทั้งเรื่องกรอบอัตรากำลัง ซึ่งเพียงพอต่อภารกิจและบุคลากรที่รับโอน การเลื่อนระดับ สามารถเลื่อนระดับได้กว้างขวาง และสูงขึ้น การเลื่อนเงินเดือน และผลประโยชน์ตอบแทน มีลักษณะเดียวกับบุคลากรของสถานีอนามัย บุคลากรสามารถโอนย้ายได้คล่องตัวและสะดวกรวดเร็ว ตามความต้องการของบุคลากร และท้องถิ่นนั้น มีข้อเสนอแนะบางประการ คือ การถ่ายโอนภารกิจต้องสอดคล้องกับการถ่ายโอนบุคลากร และความพร้อมของเทศบาล ควรมีการปรับโครงสร้าง กรอบอัตรากำลัง ตำแหน่ง และมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ควรมีการตัดโอนงบประมาณด้านบุคลากรและสร้างระบบรวบรวมกำลังคน การเกลี่ยตำแหน่งเพื่อการถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพ

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University

สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา

การที่รัฐบาลมีนโยบายให้ถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น มีผลกระทบกับเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยโดยตรง ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สถานีอนามัยได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ในทุก ๆ ด้านของงานสาธารณสุขในการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งจะส่งผลไปถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นในระดับรากหญ้า

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจของรัฐด้านสาธารณสุขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาล โดยจะศึกษาเนื้อหาครอบคลุม 3 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยที่มีต่อการถ่ายโอนภารกิจของรัฐด้านสาธารณสุขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

   1.1 ด้านการบริหาร (4 M)

   1.2 ด้านการประกันสุขภาพ

   1.3 ด้านสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม

   1.4 ด้านการควบคุมและป้องกันโรค

   1.5 ด้านการสร้างสุขภาพ

   1.6 ด้านการรักษาพยาบาล

   1.7 ด้านฟื้นฟูสุขภาพ

   1.8 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลสุขภาพตนเอง

   1.9 ด้านอื่น ๆ ในงานสาธารณสุข

2. ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐด้านสาธารณสุขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. แนวทางแก้ไขปัญหาที่คาดว่าจะเกิด และข้อเสนอแนะในการป้องกัน แก้ไข ปรับปรุงแผนการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และนำมาซึ่งสุขภาพที่ดีของประชาชน

มหาวิทยาลัยบูรพา Burapha University