

บทที่ 2

ข้อมูลพื้นฐานกระทรวงสาธารณสุข

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาทุนมนุษย์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตามแนวทางการจัดการความรู้ เป็นการศึกษาการพัฒนาทุนมนุษย์ หรือการพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่ปฏิบัติงานในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ในบทนี้จะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐาน หรือบริบทของกระทรวงสาธารณสุขเพื่อให้เข้าใจถึงสภาพทั่วไปของกระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการบริหารของกระทรวงสาธารณสุขจะช่วยให้เข้าใจสภาพปัญหา และการพัฒนาทุนมนุษย์ในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมากขึ้น

บทบาทและภารกิจของกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขมีภารกิจครอบคลุมเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยบทบาทและภารกิจดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 99ก หน้า 27 วันที่ 2 ตุลาคม 2545) มาตรา 42

นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขยังต้องบริหารงานให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยในมาตรา 6 กำหนดไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแพร่ (สสจ. แพร่), 2546)

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

กระทรวงสาธารณสุขยังได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2554 ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการตามแผนพัฒนาสุขภาพฉบับที่ 10 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังนี้ (สำนักนโยบายและแผนสาธารณสุข, 2547; สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแพร่ (สสจ. แพร่), 2548)

เป้าหมายการให้บริการของแผนพัฒนาสุขภาพ ฉบับที่ 10

1. เอกภาพและธรรมาภิบาลในการจัดการระบบสุขภาพที่สมดุลยั่งยืน
2. งานสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุกที่สามารถสร้างปัจจัยพื้นฐานของการมีสุขภาพดี
3. วัฒนธรรมสุขภาพและวิถีชีวิตที่มีความสุขพอเพียงอย่างเป็นองค์รวม
4. ระบบสุขภาพชุมชนและเครือข่ายบริการปฐมภูมิที่เข้มแข็ง
5. ระบบบริการสุขภาพและการแพทย์ที่มีประสิทธิภาพ มีการใช้เทคโนโลยีอย่างพอประมาณตามหลักวิชาการอย่างถูกต้อง เหมาะสม ทำให้ผู้รับบริการมีความอุ่นใจและ
ผู้ให้บริการมีความสุข
6. หลักประกันสุขภาพที่เป็นธรรม ทัวถึง มีคุณภาพ
7. ระบบภูมิคุ้มกันและความพร้อมรองรับเพื่อลดผลกระทบจากโรคและภัยคุกคามสุขภาพได้อย่างทันการณ์

วิสัยทัศน์กระทรวงสาธารณสุข

“เป็นองค์กรหลักในการพัฒนา ระบบสุขภาพที่ยั่งยืน มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเสมอภาค โดยความร่วมมือของประชาชน ชุมชน และสังคมที่มีจิตสำนึก

ด้านสุขภาพ เพื่อนำไปสู่การเป็นเมืองไทยสุขภาพดี และพร้อมที่จะเป็นผู้นำการแข่งขันด้านสุขภาพในระดับสากล”

พันธกิจกระทรวงสาธารณสุข

1. เสริมสร้างและจัดระบบกลไกให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการดูแลระบบสุขภาพ แบบองค์รวม ทั้งการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย ป้องกัน ควบคุม รักษา โรคร้าย และการฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน
2. ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง วัฒนธรรม และกระบวนการทำงาน เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการที่ดี และเอื้อต่อการเป็นองค์กรเรียนรู้ด้านสุขภาพ
3. เพิ่มสมรรถภาพด้านการแพทย์ สาธารณสุข และชีววิทยาศาสตร์ด้านสุขภาพ เพื่อการแข่งขันในระดับสากล

เป้าหมายการให้บริการกระทรวงสาธารณสุข

1. รัฐได้นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของทุกภาคส่วน
2. ประชาชนสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพและได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพมาตรฐานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
3. ปัญหาสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ที่เกิดจากภาระโรคภัยคุกคามและความรุนแรงลดลง
4. ประชาชนมีพฤติกรรมสุขภาพพอเพียงที่ถูกต้องรวมทั้งมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพที่เหมาะสม
5. ประชาชนได้รับการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาถ่ายทอด และคุ้มครอง ภูมิปัญญาด้านการแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้าน การแพทย์ทางเลือก และสมุนไพรที่เหมาะสม
6. ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีสุขภาพที่ดี
7. ประชาชนผู้เสพและผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดยาเสพติด สามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ

ยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์กระทรวงสาธารณสุข

1. สร้างระบบการบริหารแบบธรรมรัฐ โดยเน้นการกระจายอำนาจ การสร้างความมีส่วนร่วมของคนในองค์กร ควบคู่กับการพัฒนาระบบตรวจสอบประเมินผลเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายอย่างโปร่งใส มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบจัดให้มีระบบการประเมินภายในทุกระดับ ในทุก 6 เดือน ควบคู่ไปกับการประเมินจากองค์กรภายนอก และการสำรวจประชามติของประชาชน
 2. พัฒนาศักยภาพของบุคลากร บนพื้นฐานของการส่งเสริมระบบคุณธรรม และการสร้างขวัญกำลังใจของบุคลากร มีระบบการประเมินผลงาน และการให้ความสำคัญความชอบที่ชัดเจน โปร่งใส อธิบายได้
 3. พัฒนาวัฒนธรรมการสื่อสารภายในองค์กร โดยอาศัยการสื่อสารต่าง ๆ ตลอดจนรูปแบบการประชุม ทั้งที่เป็นทางการ และรูปแบบการปรึกษาหารือที่ไม่เป็นทางการ เพื่อเป็นกลไกเสริมสร้างให้บุคลากรขององค์กร มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
 4. ปรับปรุงบทบาทใหม่ของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบสุขภาพ ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงสาธารณสุขในทิศทางที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกิดขึ้น โดยมีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ และสร้างการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกกระทรวงสาธารณสุข เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการดำเนินการจากทุกฝ่าย
- สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นหน่วยงานระดับกองของกระทรวงสาธารณสุขซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์ และเปลี่ยนแปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติ จัดสรรทรัพยากร และบริหารราชการประจำกระทรวงเพื่อการบรรลุเป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง ตามกฎกระทรวง ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ดังนี้

วิสัยทัศน์สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

“เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบกลไกในการบริหารงานให้เอื้อต่อการพัฒนาวิชาการและการจัดบริการของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเพื่อการบรรลุเป้าหมาย เมืองไทยแข็งแรง คนไทยแข็งแรง”

พันธกิจสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

1. เสริมสร้างระบบกลไกในการบริหารทั้งในด้านการพัฒนาศาสตร์และแปลงนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติการการจัดสรรทรัพยากรและบริหารราชการประจำทั่วไปเพื่อการบรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจกระทรวง
2. ให้บริการและสนับสนุนการให้บริการสุขภาพแบบองค์รวมทั้งการสร้างเสริมพฤติกรรมสุขภาพ ควบคุมป้องกันโรค รักษาพยาบาล และฟื้นฟูสภาพที่มีคุณภาพมาตรฐานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
3. กำกับ ดูแล ประสานการบริหารและบริการด้านสุขภาพที่มีคุณภาพและมาตรฐาน
4. เสริมสร้างการมีส่วนร่วมและสนับสนุนการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

เป้าหมายการให้บริการของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

1. ได้นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพแบบมีส่วนร่วม
2. ประชาชนเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ และได้รับบริการสุขภาพที่มีคุณภาพมาตรฐานอย่างทั่วถึง รวมทั้งผลิตภัณฑ์สุขภาพ และบุคลากรผู้ให้บริการด้านธุรกิจสุขภาพ ทั้งภาครัฐและเอกชนได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้ได้คุณภาพมาตรฐาน
3. ปัญหาสุขภาพของประชาชนในพื้นที่เกิดจากภาระโรค ภัยคุกคามและความรุนแรงลดลง
4. ประชาชนและภาคีเครือข่ายได้รับการสนับสนุนให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การดูแลสุขภาพได้อย่างเหมาะสม
5. ประชาชนและเครือข่ายได้รับการถ่ายทอดความรู้ด้านการแพทย์แผนไทย การแพทย์พื้นบ้าน การแพทย์ทางเลือก และสมุนไพรอย่างถูกต้องเหมาะสม
6. ระบบบริการสุขภาพในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะของพื้นที่
7. ประชาชนผู้เสพและผู้ติดยาเสพติดได้รับการบำบัดรักษาฟื้นฟูรักษาได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

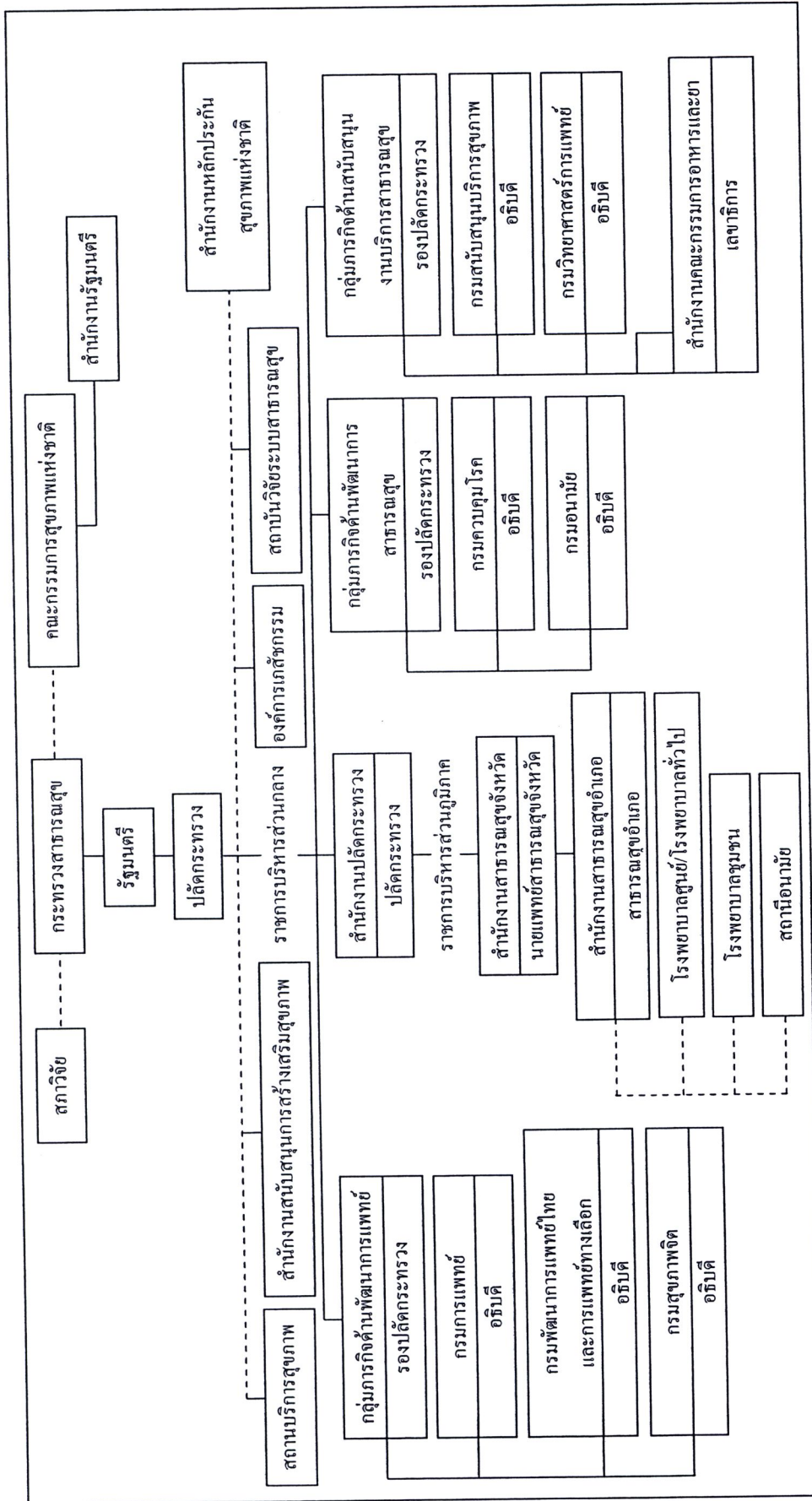
จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ของกระทรวงสาธารณสุขได้มีการกำหนดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสุขภาพฉบับที่ 10 และมีความเชื่อมโยงถ่ายทอดลงสู่ระดับกรม คือ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

การจัดโครงสร้างองค์กรของกระทรวง

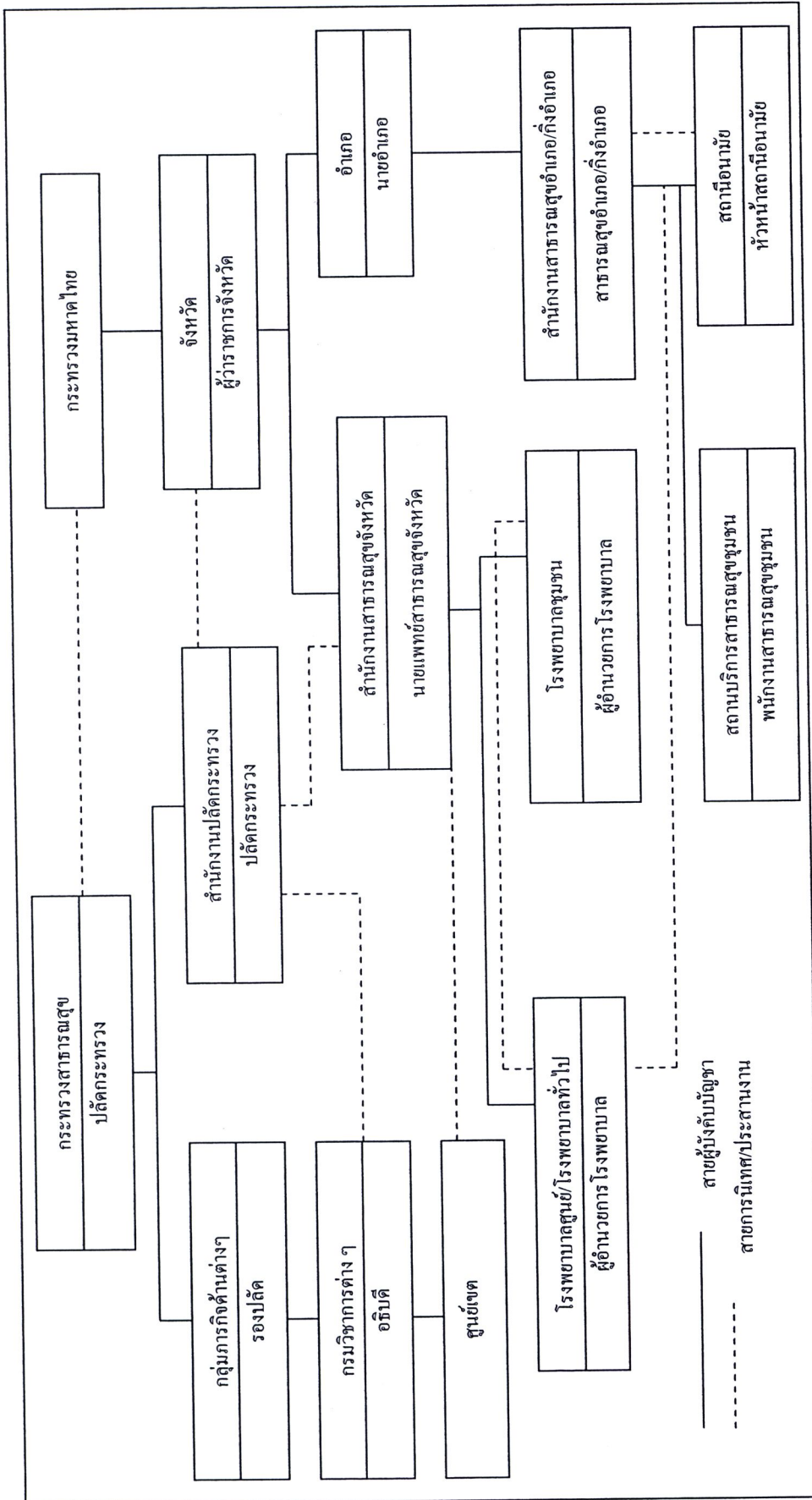
การจัดโครงสร้างกระทรวงสาธารณสุข ยึดตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขถูกกำหนดให้ใช้มาตรา 7 (2) ระเบียบการบริหารราชการส่วนกลางในฐานะกระทรวง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 99ก หน้า 27 วันที่ 2 ตุลาคม 2545) โดยในมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมดังกล่าว ได้กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขมีส่วนราชการในสังกัด ดังนี้

1. สำนักงานรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดกระทรวง
3. กรมการแพทย์
4. กรมควบคุมโรค
5. กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก
6. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
7. กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ
8. กรมสุขภาพจิต
9. กรมอนามัย
10. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

โดยสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้แบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงออกเป็นราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ดังภาพที่ 2 และ 3



ภาพ 2 โครงสร้างกระทรวงสาธารณสุข



ภาพ 3 โครงสร้างการบริหารงานศูนย์ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

บทบาทภารกิจ หน้าที่ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหน่วยงานระดับกองในราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีบทบาทในการนำนโยบายและยุทธศาสตร์จากทุกกรมกองของกระทรวงสาธารณสุขไปสู่การปฏิบัติในจังหวัด ซึ่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง ดังนี้

1. จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพในเขตพื้นที่จังหวัด
2. ดำเนินการ และประสานงานเกี่ยวกับงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัด
3. กำกับ ดูแล ประเมินผล และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

สาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัด เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัด เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย มีการบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ และมีการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ

4. ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

โครงสร้างของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

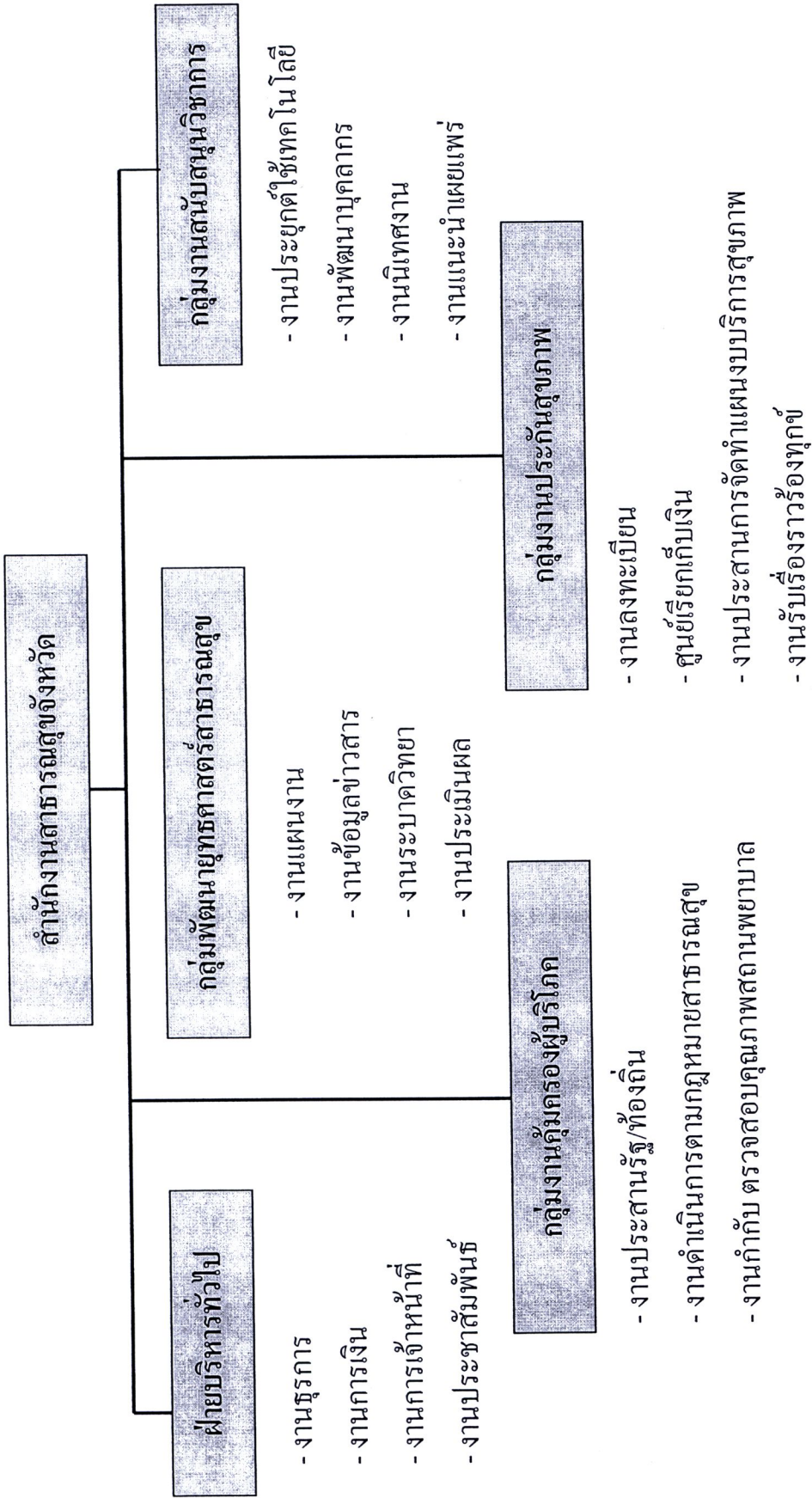
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้มีการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน โดยแบ่งออกเป็นฝ่าย จำนวน 1 ฝ่าย และกลุ่มงาน จำนวน 4 กลุ่มงาน ตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ 0203/11/ว 297 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2545 และหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ 0203/11/ว 300 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2545 สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ดังแสดงในภาพ 4

1. ฝ่ายบริหารทั่วไป
2. กลุ่มงานพัฒนายุทธศาสตร์สาธารณสุข
3. กลุ่มงานสนับสนุนวิชาการ

4. กลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค

5. กลุ่มงานประกันสุขภาพ

จึงเห็นได้ว่า การศึกษาวิจัย เรื่องการพัฒนาทุนมนุษย์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตามแนวทางการจัดการความรู้ มีจำนวนประชากรมาก จึงต้องใช้กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเพื่อให้มีความเป็นตัวแทน ซึ่งจะมีรายละเอียดในบทที่ 5 วิธีดำเนินการวิจัย



ภาพ 4 โครงสร้างสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

บทบาทในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

ในปัจจุบันการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแต่ละแห่ง ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน กล่าวคือ ยังไม่มีการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน ที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือเรียกว่างานพัฒนาบุคลากรโดยตรง บางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กำหนดให้อยู่ในกลุ่มงานสนับสนุนวิชาการ บางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกำหนดให้เป็นฝ่ายพัฒนาบุคลากร จึงก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนา นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาทุนมนุษย์ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 1

ดังนั้นการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาทุนมนุษย์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตามแนวทางการจัดการความรู้ จึงเป็นอีกทางหนึ่งที่จะนำไปสู่การนำเสนอ นโยบาย เพื่อช่วยในการปรับปรุงระบบ โครงสร้าง และกระบวนการพัฒนาทุนมนุษย์ ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และการวิจัยดังกล่าวยังมีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องรับนโยบายจากทุกกรม กองในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุขไปสู่การปฏิบัติ หรือเรียกว่า เป็นการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดต้องเป็นหน่วยงานที่พัฒนาทุนมนุษย์ให้มีขีดความสามารถ เพื่อส่งผลไปสู่การปฏิบัติ คือ บริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ