

บทที่ 3

สภาพปัจจุบันและปัญหาอุปสรรคภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด

การศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรคภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานระดับจังหวัด ได้แบ่งกลุ่มประชากรที่ศึกษาเป็น 3 กลุ่ม คือ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน และมีประเด็นที่ศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายนอก และปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบภายใน 5 ประเด็น คือ

- 1) บทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน
- 2) สภาพของนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อสนับสนุนความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน
- 3) สภาพความร่วมมือเพื่อพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน
- 4) การให้ความสำคัญต่อกิจกรรมและการปฏิบัติ ที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด
- 5) สภาพปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน

โดยประเด็น 1) และ 2) เป็นปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายนอก ส่วนประเด็นที่ 3) เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายใน ประเด็นที่ 4) เป็นเรื่องการให้ความสำคัญและการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนประเด็นสุดท้าย 5) เป็นสภาพปัญหาอุปสรรคของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน

3.1 สภาพปัจจุบันของปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายนอกของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด

ในปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายนอกของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ประกอบด้วย 1) บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง 2) การมีนโยบายสนับสนุนของแต่ละองค์กร 3) การจัดระบบการบริหารจัดการองค์กรเพื่อส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือ ซึ่งผลการศึกษาสภาพปัจจุบันพบดังนี้

3.1.1 บทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน

ในภาพรวมทั้ง 3 องค์กรคือ หน่วยงานภาครัฐ NGO และองค์กรประชาชนนั้นมีเป้าหมายและบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขมูลฐานหรือการพัฒนาคุณภาพชีวิต และมีการดำเนินการมากที่สุด คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ร้อยละ 88.1 รองลงมาคือกิจกรรมด้านการแก้ไขปัญหาระบาดโรค ร้อยละ 72.0 การพัฒนาอนามัยสิ่งแวดล้อม ร้อยละ 59.5 การให้ความรู้เรื่องสุขภาพ ร้อยละ 50.8 การส่งเสริมสุขภาพ ร้อยละ 39.9 การป้องกันอุบัติเหตุ ร้อยละ 35.2 และการป้องกันโรคติดต่อ ร้อยละ 38.2 เรียงตามลำดับ ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวน ร้อยละของหน่วยงานที่มีเป้าหมายและบทบาทหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการสาธารณสุขมูลฐานหรือที่เกี่ยวข้องโดยเปรียบเทียบภายในกลุ่มและเปรียบเทียบรวมทุกกลุ่ม

บทบาทหน้าที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสาธารณสุขมูลฐานหรือที่เกี่ยวข้อง	หน่วยงาน ภาครัฐ	NGO	องค์กร ประชาชน	รวม
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
1) การพัฒนาคุณภาพชีวิตตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน	34 (94.4)	46 (80.7)	31 (93.9)	111 (88.1)
2) การแก้ไขปัญหาระบาดโรค	28 (80.0)	37 (64.9)	25 (75.8)	90 (72.0)
3) การพัฒนาอนามัยสิ่งแวดล้อม	24 (67.7)	31 (54.4)	20 (60.6)	75 (59.5)
4) การให้ความรู้เรื่องสุขภาพ	15 (41.7)	25 (43.9)	24 (72.7)	64 (50.8)
5) การส่งเสริมสุขภาพ	14 (38.9)	18 (31.6)	18 (54.5)	50 (39.7)
6) การแก้ไขปัญหามลพิษ	20 (57.1)	6 (10.5)	18 (54.5)	44 (35.2)
7) การป้องกันโรคติดต่อ	11 (31.4)	11 (19.3)	22 (66.7)	44 (35.2)
8) อื่น ๆ	8 (22.9)	19 (33.3)	7 (21.2)	34 (20.2)

เมื่อจำแนกบทบาทหน้าที่ หรือกิจกรรมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน ที่เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่ม พบว่า

กลุ่มหน่วยงานรัฐบาล : มีเป้าหมายและบทบาทหน้าที่หรือกิจกรรมที่ดำเนินการมากที่สุด คือ กิจกรรมด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (ร้อยละ 94.4) รองลงมาคือ การแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ (ร้อยละ 80) ส่วนที่ดำเนินการน้อยที่สุดคือ การป้องกันโรคติดต่อร้อยละ (31.4)

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) : เป้าหมายและบทบาทหน้าที่หรือกิจกรรมที่ดำเนินการมากที่สุด เป็นการดำเนินการด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (ร้อยละ 80.7) และรองลงมา คือ การป้องกันแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ (ร้อยละ 64.9) เช่นเดียวกับหน่วยงานรัฐบาล ส่วนกิจกรรมที่ดำเนินการน้อยที่สุด คือการแก้ไขปัญหามลพิษ (ร้อยละ 10.5)

องค์กรประชาชน : เป้าหมายและบทบาทหน้าที่หรือกิจกรรมที่ดำเนินการมากที่สุด คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (ร้อยละ 93.9) เช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) กิจกรรมที่ดำเนินการรองลงมา คือ การให้ความรู้เรื่องสุขภาพ (ร้อยละ 72.7) ส่วนกิจกรรมด้านการป้องกันอุบัติเหตุ และการส่งเสริมสุขภาพ (ร้อยละ 54.5) เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการน้อยที่สุด

ส่วนในด้านแหล่งทุนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของแต่ละองค์กร พบว่า

หน่วยงานภาครัฐ : แหล่งทุนส่วนใหญ่ได้รับจากแหล่งทุนภายในประเทศ โดยเฉพาะจากงบประมาณของรัฐบาลเอง และได้รับการสนับสนุนจากแหล่งทุนต่างประเทศเพียงร้อยละ 22.9 เมื่อเทียบกับหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) : แหล่งทุนที่สนับสนุน มีทั้งแหล่งทุนจากต่างประเทศ (ร้อยละ 89.5) และแหล่งทุนภายในประเทศ (ร้อยละ 89.5) โดยแหล่งทุนภายในประเทศ ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 40) นอกจากนั้น ได้รับการสนับสนุนจากภาคธุรกิจเอกชน (ร้อยละ 21) และการบริจาค (ร้อยละ 7.5) ตามลำดับ ในส่วนของ **องค์กรประชาชน :** แหล่งทุนที่สนับสนุนการดำเนินงาน ส่วนหนึ่งมาจากภาครัฐ (ร้อยละ 24.2) และเป็นที่น่าสังเกตว่า องค์กรประชาชนสนับสนุนทุนด้วยตัวเอง ในการดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายมากกว่ากลุ่มอื่น ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 จำนวน ร้อยละของหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนทุนจากแหล่งทุนต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานหรือที่เกี่ยวข้อง โดยเปรียบเทียบภายในกลุ่มและเปรียบเทียบรวมทุกกลุ่ม

แหล่งที่ให้การสนับสนุนทุน	หน่วยงาน ภาครัฐ	NGO	องค์กร ประชาชน	รวม
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
1) แหล่งทุนจากต่างประเทศ	8 (22.9)	51 (89.5)*	4 (12.1)	63 (50.4)
2) แหล่งทุนภายในประเทศ	36 (100.0)	51 (89.5)	33 (100.0)	120 (95.2)
2.1 ภาครัฐกิจ	7 (19.4)	26 (51.0)*	7 (21.2)	40 (33.3)
2.2 ภาครัฐ	34 (94.4)	48 (84.2)	29 (87.9)	111 (92.5)
2.3 องค์กรชุมชน	2 (5.6)	9 (17.6)	13 (39.4)*	24 (20.0)

โดยในภาพรวม แหล่งทุนของทุกองค์กรที่ได้รับในการดำเนินกิจกรรมนั้น ส่วนใหญ่มาจากแหล่งทุนภายในประเทศ (ร้อยละ 95.2) โดยเฉพาะการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ (ร้อยละ 92.5) ส่วนแหล่งทุนจากต่างประเทศได้ให้การสนับสนุนแก่องค์กรพัฒนาเอกชนมากที่สุด ส่วนองค์กรประชาชนแหล่งทุนที่ให้การสนับสนุนบางส่วนมาจากองค์กรชุมชนเองถึง ร้อยละ 39.4

3.1.2 สภาพของการมีนโยบายสนับสนุนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน

ความมีประสิทธิภาพหรือความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน ส่วนหนึ่งมาจาก (1) ทักษะของผู้ปฏิบัติงานให้การยอมรับซึ่งกันและกัน (2) การยอมรับ และมีนโยบายพร้อมแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ร่วมปฏิบัติการและมีการสั่งการแบบเปิดเผย (3) มีมาตรการในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและความรับผิดชอบ ให้เจ้าหน้าที่ได้มีบทบาทส่งเสริมและประสานงานอย่างใกล้ชิด เนื่องจากความสำเร็จภายใต้ความร่วมมือเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างที่ใกล้ชิดกับปัญหาโดยตรงมากกว่า (4) ความคล่องตัวขององค์กรที่ปราศจากการผูกขาดอำนาจ (5) การปรับตนเองเพื่อลดปัญหาอุปสรรคในความร่วมมือและพร้อมในการปฏิบัติ (Philip H. Coombs, 1981) ในการส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือ ซึ่งภายใต้สภาพการดำเนินการในปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชนส่วนใหญ่มีนโยบายในการสนับสนุนความร่วมมือมากถึงร้อยละ 96.8 โดยองค์กรประชาชนมีนโยบายสนับสนุนในเรื่องนี้มากที่สุด ซึ่งที่มากในการกำหนดนโยบายขององค์กรมาจากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนมากที่สุด (ร้อยละ 94.3) โดย องค์กรประชาชนให้ความสำคัญกับที่มาของ

นโยบายจากส่วนนี้มากที่สุด ส่วนที่มาของนโยบายที่ถูกกำหนดมาจากแหล่งทุนนั้น หน่วยงานที่ให้ความสำคัญมากที่สุดคือ องค์กรพัฒนาเอกชน (ร้อยละ 58.9) ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 3

3.1.3 สภาพการจัดระบบบริหารจัดการขององค์กรเพื่อส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือนั้น

พบว่า มีการกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อสนับสนุนความร่วมมือ (ร้อยละ 75.4) องค์กรพัฒนาเอกชน มีการกำหนดแนวปฏิบัติมากที่สุด (ร้อยละ 39.3) รองลงมาคือ องค์กรประชาชน (ร้อยละ 20.5) หน่วยงานภาครัฐ (ร้อยละ 15.6) โดยลักษณะการกำหนดแนวปฏิบัติ มากที่สุดคือ การจัดให้มีแผนงาน โครงการ/ กิจกรรม ที่เกี่ยวข้องและดำเนินการอยู่แล้ว (ร้อยละ 93.4) รองลงมาได้แก่ การกำหนดผู้ปฏิบัติงาน (ร้อยละ 75.4) และการกำหนดทรัพยากรเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ (ร้อยละ 64.8) ตามลำดับ

โดยหน่วยงานภาครัฐดำเนินการส่งเสริมความร่วมมือในลักษณะของการจัดให้มีแผนงาน โครงการ/กิจกรรมที่เกี่ยวข้องและดำเนินการอยู่แล้วมากที่สุด รองลงมาได้แก่ การกำหนดผู้ปฏิบัติ และการกำหนดทรัพยากรเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาตามลำดับ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) กำหนดแนวปฏิบัติในลักษณะเช่นเดียวกับภาครัฐ คือ การให้มีแผนงาน โครงการ/ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องและดำเนินการอยู่แล้ว รองลงมาคือ การกำหนดผู้ปฏิบัติและกำหนดทรัพยากรเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ สิ่งที่แตกต่างคือ องค์กรประชาชน นอกจากให้ความสำคัญกับการจัดให้มีแผนงาน โครงการ/ กิจกรรม ที่เกี่ยวข้องและดำเนินการอยู่แล้ว เช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน สิ่งที่ทำให้มีความสำคัญรองลงมาที่แตกต่างจากองค์กร ทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน คือ การให้ความสำคัญกับการกำหนดทรัพยากร เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนา ข้อมูลจากการสัมภาษณ์องค์กรประชาชนในจังหวัดขอนแก่น จำนวน 9 องค์กร พบว่าทรัพยากรที่ใช้ในการพัฒนาส่วนใหญ่มาจากสมาชิก ซึ่งเป็นทุนอยู่แล้วทั้ง คน แรงงาน และงบประมาณ การประสานทรัพยากรจะเป็นส่วนของโครงการที่เกี่ยวข้องจากกระทรวงต่าง ๆ ที่จะลงสู่พื้นที่

ในด้านการจัดองค์กรภายในของแต่ละหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบในการประสานความร่วมมือ เกือบทุกองค์กรมีการจัดกลุ่มงานหรือบุคคลเพื่อรับผิดชอบในการประสานความร่วมมือ (ร้อยละ 94.4) โดยทั้ง 3 องค์กรได้ดำเนินการในลักษณะ การจัดให้มีผู้ประสานงาน (ร้อยละ 80.7) โดยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ดำเนินการในลักษณะนี้มากที่สุด (ร้อยละ 40.3) เมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นและข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า การประสานงานกับหน่วยงานอื่นถือว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรอยู่แล้ว ส่วนหน่วยงานที่แตกต่างจากกลุ่มอื่น คือ หน่วยงานภาครัฐ ได้ให้ความสำคัญกับการจัดฝ่ายหรือกลุ่มงาน หรืองานเพื่อประสานงานความร่วมมือมากที่สุด (ร้อยละ 19.3) ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 จำนวน ร้อยละของหน่วยงานที่มีนโยบายสนับสนุนและการจัดระบบการบริหารจัดการขององค์กรเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชนในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานหรือที่เกี่ยวข้อง โดยเปรียบเทียบภายในกลุ่มและเปรียบเทียบรวมทุกกลุ่ม

การมีนโยบายสนับสนุนและการจัดระบบการบริหารจัดการขององค์กรเพื่อส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือ	หน่วยงานภาครัฐ	NGO	องค์กรประชาชน	รวม
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
1) การมีนโยบายสนับสนุน	33 (91.7)	56 (98.2)	33 (100.0)*	122 (96.8)
2) ที่มาของนโยบาย				
2.1 จากแหล่งทุน	3 (9.1)	33 (58.9)*	5 (15.2)	41 (33.6)
2.2 จากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน	32 (97.0)	50 (89.3)	33 (100.0)*	115 (94.3)
3) การจัดระบบบริหารจัดการขององค์กรเพื่อส่งเสริมสนับสนุนความร่วมมือ				
3.1 จัดให้มีผู้ประสานงาน	19 (57.6)	48 (88.9)	29 (90.6)	96 (80.7)
3.2 จัดให้มีฝ่ายหรือกลุ่มงานเพื่อรับผิดชอบ	23 (69.7)*	14 (25.9)	22 (68.8)	59 (49.6)

3.2 ปัจจัยทางการบริหารที่เป็นองค์ประกอบภายในของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด

ในการศึกษาปัจจัยทางการบริหารดังกล่าว ประกอบด้วยการศึกษา 1) สภาพการเข้าร่วมมือ 2) การจัดองค์กร 3) การประสานงาน และ 4) การดำเนินกิจกรรมภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด ซึ่งผลการศึกษาพบดังนี้

3.2.1 สภาพการเข้าร่วมมือ การจัดองค์กรและการประสานงานระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน ในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานหรือที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด

สภาพการณ์ด้านการเข้าร่วมมือ การจัดองค์กรและการประสานงานระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานระดับจังหวัดในกลุ่มประชากรศึกษาทั้ง 126 องค์กรนั้น ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน(NGO) และองค์กรประชาชน ล้วนเคยเข้าร่วมมือซึ่งกันและกัน ซึ่งลักษณะการเข้าร่วมในภาพรวมของทั้ง 3 องค์กรที่ดำเนินการมากที่สุดคือ การร่วมกิจกรรมตามโอกาส (ร้อยละ 93.7) กิจกรรมรองลงมาได้แก่ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (ร้อยละ 86.5)

และเมื่อจำแนกลักษณะประสบการณ์การเข้าร่วมมือ การจัดองค์กรและการประสานงานในแต่ละองค์กร พบว่า

องค์กรภาครัฐ : ประสบการณ์ในการประสานความร่วมมือมากที่สุดคือ การเข้าร่วมกิจกรรมตามโอกาส ส่วนน้อยที่สุด คือ การสนับสนุนทรัพยากร

องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) : มีกิจกรรมที่เข้าร่วมมือมากที่สุด คือ การเข้าร่วมกิจกรรมตามโอกาส และการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เป็นกิจกรรมที่เข้าร่วมมากกว่ากลุ่มอื่น ส่วนลักษณะของความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กร คือ การเข้าร่วมเป็นกรรมการเป็นสิ่งที่ดำเนินการน้อยที่สุด

องค์กรประชาชน : กิจกรรมการเข้าร่วมมือที่ดำเนินการมากที่สุด คือ การเข้าร่วมกิจกรรมตามโอกาส เช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 จำนวน ร้อยละของหน่วยงานที่มีประสบการณ์ในการเข้าร่วมมือ การจัดองค์กรและการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน ในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานระดับจังหวัด โดยเปรียบเทียบภายในกลุ่มและเปรียบเทียบรวมทุกกลุ่ม

การเข้าร่วมมือ การจัดองค์กรและ การประสานงาน	หน่วยงาน ภาครัฐ	NGO	องค์กร ประชาชน	รวม
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
1) ร่วมกิจกรรมตามโอกาส	33 (91.7)	57 (100.0)*	28 (84.8)	118 (93.7)
2) ร่วมประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร	32 (88.9)	53 (93.0)*	24 (72.7)	109 (86.5)
3) ร่วมเป็นคณะกรรมการ	26 (72.2)*	36 (63.2)	22 (66.7)	84 (66.7)
4) สนับสนุนทรัพยากร เช่น วัสดุ อุปกรณ์ งบประมาณ กำลังคน ในการดำเนินงาน	19 (52.8)	40 (70.2)*	18 (54.5)	77 (61.1)

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้ค้นพบว่า ทั้งองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน ล้วนเคยเข้าร่วมมือซึ่งกันและกัน แต่ลักษณะการเข้าร่วมจะอยู่ในรูปของการร่วมกิจกรรมตามโอกาส และด้านการประสานงานจะมีการประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) องค์กรประชาชน และหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดขอนแก่น จำนวน 36 องค์กร พบว่า กิจกรรมที่ร่วมกันส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการประชุม สัมมนา หรือขอข้อมูลข่าวสาร หรือส่งวารสารและจดหมายข่าวในเรื่องที่ต้องเกี่ยวข้อง

ซึ่งกันและกัน ส่วนในเรื่องของความร่วมมือในรูปแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการ หรือมีกิจกรรมที่ปฏิบัติร่วมกันอย่างชัดเจนก็มีบ้างแต่น้อยมาก ส่วนใหญ่คณะกรรมการจะมาจากภาครัฐด้วยตนเอง หรือผู้แทนภาคเอกชนที่เป็นภาคธุรกิจหรือผู้ให้ทุนสนับสนุน แม้ปัจจุบันมีการจัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบประชาคมจังหวัดขอนแก่น แต่ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ องค์กรประชาชนมีบทบาทเข้าเป็นคณะกรรมการในเกือบทุกระดับค่อนข้างน้อย ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) จากการสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 21 องค์กรมี 9 องค์กรที่เคยมีบทบาทร่วมในรูปแบบคณะกรรมการ โดยมีการประชุมปรึกษาหารือและประสานแผนปฏิบัติร่วมกัน โดยเฉพาะงานด้านเอดส์ ด้านเด็ก ชุมชนแออัด และสิ่งแวดล้อม

3.3 การให้ความสำคัญของแต่ละองค์กร ในการดำเนินกิจกรรมและประสิทธิผลของการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการนำนโยบายสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด

3.3.1 การให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน

การวิจัยนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาการให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนไว้ 4 ประเด็นคือ 1) การส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน 2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3) การวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ 4) การติดตามประเมินผล

ในการศึกษา ใช้วิธีการให้ผู้ตอบแบบสอบถามให้คะแนนระดับความสำคัญของกิจกรรมที่หน่วยงานตนให้ความสำคัญในการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด โดยแบ่งหมวดคะแนนออกเป็น คะแนน = 5 หมายความว่า สำคัญมากที่สุด, คะแนน = 4 หมายความว่า สำคัญมาก, คะแนน = 3 หมายความว่า สำคัญน้อย, คะแนน = 2 หมายความว่า สำคัญน้อยที่สุด, คะแนน = 1 หมายความว่า ไม่สำคัญ

การแปลความใช้การวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยเป็นเกณฑ์จัดระดับการให้ความสำคัญ โดยถ้าค่าเฉลี่ยสูง ถือว่าให้ความสำคัญสูง แบ่งค่าเฉลี่ยเป็น 5 ระดับ โดยใช้แนวของ ประคอง กรรณสูตร (2538 : 77)

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 4.50 - 5.00 หมายความว่า ให้ความสำคัญสูงสุด

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.50 - 4.49 หมายความว่า ให้ความสำคัญสูง

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.50 - 3.49 หมายความว่า ให้ความสำคัญปานกลาง

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.50 - 2.49 หมายความว่า ให้ความสำคัญน้อย

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00 - 1.49 หมายความว่า ให้ความสำคัญน้อยที่สุด

ผลจากการศึกษาพบว่า การให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดนั้น ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรประชาชน ให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมที่มีอยู่ในระดับการให้ความสำคัญสูง ($\bar{x} = 4.22$, S.D. = 0.45) ซึ่งการวางแผนปฏิบัติและดำเนินการมีค่าเฉลี่ยรวมสูงกว่ากลุ่มอื่น ($\bar{x} = 4.369$, S.D. = 0.5262) โดยมีกิจกรรมการนำเสนอข้อมูลสภาพปัญหาและการพัฒนาในการวางแผนมีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{x} = 4.45$, S.D. = 0.73) กิจกรรมที่มีค่าเฉลี่ยรองลงมา คือ มีการประสานแผนปฏิบัติระหว่างองค์กร ($\bar{x} = 4.44$, S.D. = 0.70) ส่วนกลุ่มที่มีค่าเฉลี่ยต่ำ คือ การติดตามประเมินผล ($\bar{x} = 3.97$, S.D. = 0.537) โดยกิจกรรมที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ การจัดองค์กรติดตามประเมินผลร่วมกัน ดังรายละเอียดในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานการให้ความสำคัญกับดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด

การดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จ ในความร่วมมือในเรื่อง	$\bar{x}$	S.D.	แปลความ
1) การส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน	4.25	0.52	ให้ความสำคัญสูง
1.1 เกิดการยอมรับและเข้าร่วมมือพัฒนาการ สาธารณสุขมูลฐาน	4.27	0.59	ให้ความสำคัญสูง
1.2 มีการประสานนโยบายและแผนปฏิบัติ	4.17	0.71	ให้ความสำคัญสูง
1.3 มีการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อความร่วมมือ	4.28	0.71	ให้ความสำคัญสูง
1.4 มีองค์กรประสานงานที่มีประสิทธิภาพ	4.24	0.70	ให้ความสำคัญสูง
1.5 มีข้อมูลข่าวสารที่ส่งถึงกันอย่างสม่ำเสมอ	4.35	0.72	ให้ความสำคัญสูง
1.6 มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันเป็นประจำ	4.18	0.78	ให้ความสำคัญสูง
2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	4.24	0.61	ให้ความสำคัญสูง
2.1 สมาชิกองค์กรสามารถเข้าร่วมในการตัดสินใจ	4.25	0.81	ให้ความสำคัญสูง
2.2 ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ	4.38	0.68	ให้ความสำคัญสูง
2.3 แต่ละองค์กรมีความเป็นอิสระในการบริหาร จัดการภายใต้บทบาทหน้าที่ของตน	4.10	0.77	ให้ความสำคัญสูง

ตารางที่ 5 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานการให้ความสำคัญกับดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ในการนำนโยบายการสาธารณสุขมาสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด (ต่อ)

การดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จ ในความร่วมมือในเรื่อง	$\bar{x}$	S.D.	แปลความ
3) การวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ	4.37	0.53	ให้ความสำคัญสูง
3.1 มีการนำข้อมูลสภาพปัญหา และการพัฒนามาใช้ในการวางแผน	4.45*	0.73	ให้ความสำคัญสูง
3.2 ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีการนำเสนอข้อมูล เพื่อการวางแผน	4.38	0.63	ให้ความสำคัญสูง
3.3 แผนได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	4.28	0.67	ให้ความสำคัญสูง
3.4 มีการประสานแผนปฏิบัติระหว่างองค์กร	4.44	0.70	ให้ความสำคัญสูง
3.5 ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในแผนปฏิบัติและดำเนินการ	4.38	0.66	ให้ความสำคัญสูง
3.6 มีการระดมทรัพยากรร่วมกัน	4.33	0.75	ให้ความสำคัญสูง
4) การติดตามประเมินผล	3.97	0.53	ให้ความสำคัญสูง
4.1 องค์กรสมาชิกร่วมรับผิดชอบในการจัดทำเรื่องชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามแผน	3.90	0.83	ให้ความสำคัญสูง
4.2 มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล	3.99	0.58	ให้ความสำคัญสูง
4.3 จัดองค์กรติดตามประเมินผล โดยมีผู้แทนร่วมกัน	3.85	0.63	ให้ความสำคัญสูง
4.4 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล	4.08	0.73	ให้ความสำคัญสูง
4.5 ความต่อเนื่องของการติดตามประเมินผล	4.06	0.65	ให้ความสำคัญสูง
รวม	4.22	0.45	ให้ความสำคัญสูง

หมายเหตุ * ค่าเฉลี่ยสูงสุด

เมื่อนำข้อมูลมาศึกษาเปรียบเทียบการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมาสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด โดยใช้วิธีวิเคราะห์ความแปรปรวน (One-Way ANOVA) เพื่อทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของหน่วยงาน ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชนระดับจังหวัด ซึ่งผลการทดสอบพบว่ามีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) ดังรายละเอียดในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 การวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐาน ไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด ของหน่วยงานภาครัฐ NGO และองค์กรประชาชน

Source	D.F.	Sum of Squares	Mean Squares	F Ratio	F Prob
Between Group	2	1.2623	0.6311	3.1667	0.0459*
Within Group	144	22.7210	0.1993		
Total	116	23.9832			

$P < 0.05$

จากผลการทดสอบแสดงให้เห็นว่า การให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมของทั้ง 3 กลุ่ม คือ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน อย่างน้อยมีค่าเฉลี่ยของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแตกต่างจากค่าเฉลี่ยของกลุ่มอื่น ๆ

เมื่อนำผลการศึกษามาทำการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยแต่ละคู่ เพื่อต้องการทราบว่าคู่ใดบ้างที่แตกต่างกัน โดยวิธีผลต่างอย่างมีนัยสำคัญน้อยที่สุด (Least Significant Difference (LSD)) พบว่า NGO มีความแตกต่างของค่าเฉลี่ยกับกลุ่มหน่วยงานภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$)

กลุ่มองค์กรประชาชน มีความแตกต่างของค่าเฉลี่ยกับกลุ่มหน่วยงานภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) โดยกลุ่มองค์กรประชาชนมีค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมสูงสุดคือ 4.3217 (S.D. = 0.2599) รองลงมาได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และหน่วยงานภาครัฐตามลำดับ ดังแสดงในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 ผลของการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ NGO และองค์กรประชาชน ในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด โดยเปรียบเทียบรายคู่ ด้วยวิธี LSD

	$\bar{x}$	S.D.	หน่วยงานภาครัฐ $\bar{x}_1$	องค์กรประชาชน $\bar{x}_2$	NGO $\bar{x}_3$
หน่วยงานภาครัฐ	$\bar{x}_1 = 4.0588$	0.4020	-	0.1978*	0.2629*
NGO	$\bar{x}_2 = 4.2566$	0.5447		-	0.0651
องค์กรประชาชน	$\bar{x}_3 = 4.3217$	0.2599			-

หมายเหตุ * แสดงถึงค่าเฉลี่ยคู่ที่มีนัยสำคัญ ที่ $P < 0.05$

และในการศึกษาเปรียบเทียบการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของทั้ง 3 หน่วยงานคือ ภาครัฐ NGO, และองค์กรประชาชนในแต่ละกลุ่มกิจกรรม โดยวิเคราะห์ความแปรปรวน (One-way ANOVA) เพื่อทำการทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมในรายกลุ่มกิจกรรมดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย 1) กลุ่มกิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน 2) กลุ่มกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3) กลุ่มกิจกรรมการวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ และ 4) กลุ่มกิจกรรมการติดตามประเมินผล พบว่า ค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญต่อกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของทั้ง 3 กลุ่มองค์กร คือ หน่วยงานภาครัฐ NGOs และ องค์กรประชาชนมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่น $P < 0.05$ ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 การวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัดของหน่วยงานระหว่างภาครัฐ NGO, และองค์กรประชาชน

Source	D.F.	sum of squares	Mean square	F Ratio	F Prob.
1. กลุ่มกิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน					
Between Groups	2	2.2546	1.1273	4.3930	0.0144*
Within Groups	119	30.5369	0.2566		
Total	121	32.7914			
2. กลุ่มกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ					
Between Groups	2	2.8177	1.4089	3.9253	0.0223*
Within Groups	121	43.4287	0.3589		
Total	123	46.2464			
3. กลุ่มกิจกรรมการวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ					
Between Groups	2	0.5373	0.2686	0.9697	0.3823
Within Groups	116	32.1382	0.2771		
Total	118	32.6755			

ตารางที่ 8 การวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัดของหน่วยงานระหว่างภาครัฐ NGO และองค์กรประชาชน (ต่อ)

Source	D.F.	sum of squares	Mean square	F Ratio	F Prob.
4. กลุ่มกิจกรรมการติดตามประเมินผล					
Between Groups	2	1.9508	0.9754	3.5617	0.0314*
Within Groups	121	33.1366	0.2739		
Total	123	35.0874			

$P < 0.05$

ตารางที่ 9 ผลของการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญกับกลุ่มกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ NGO และองค์กรประชาชน ในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด เปรียบเทียบรายคู่ด้วยวิธี LSD

กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือ	Mean	S.D.	n	F-Ratio	df	Prob.
1. การส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน						
หน่วยงานภาครัฐ	4.0571	0.5300	35	4.3930 (คู่ที่แตกต่างคือคู่ที่ 2 กับ 1)	2	0.0144*
NGOs	4.3824	0.2638	54			
องค์กรประชาชน	4.2424	0.5945	33			
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ						
หน่วยงานภาครัฐ	4.0381	0.5928	35	3.9253 (คู่ที่แตกต่างคือคู่ที่ 3 กับ 1)	2	0.0223*
NGOs	4.2560	0.6963	56			
องค์กรประชาชน	4.4444	0.3879	33			

ตารางที่ 9 ผลของการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญกับกลุ่มกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ NGO และองค์กรประชาชน ในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด เปรียบเทียบรายคู่ด้วยวิธี LSD (ต่อ)

กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือ	Mean	S.D.	n	F-Ratio	df	Prob.
3. การวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ						
หน่วยงานภาครัฐ	4.2745	0.4748	34	0.9697	2	0.3823
NGOs	4.3818	0.6283	55			
องค์กรประชาชน	4.4556	0.3417	30			
4. การติดตามประเมินผล						
หน่วยงานภาครัฐ	3.8514	0.5580	35	3.5617	2	0.0314*
NGOs	3.9357	0.5995	56			
องค์กรประชาชน	4.1758	0.2948	33			

(คู่ที่แตกต่างคือคู่ที่ 3 กับ 1
และคู่ที่ 3 กับ 2)

$P < 0.05$

จากตารางที่ 8 และตารางที่ 9 เมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยรายคู่ด้วยวิธี LSD พบว่า

กลุ่มกิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน : ประกอบด้วยกิจกรรมการยอมรับและเข้าร่วมมือพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน การประสานนโยบายและแผนปฏิบัติ การจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อความร่วมมือ การมีองค์กรประสานงานที่มีประสิทธิภาพ มีข้อมูลข่าวสารส่งถึงกันสม่ำเสมอและมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันเป็นประจำ กลุ่มกิจกรรมดังกล่าวทั้งหน่วยงานภาครัฐ NGOs และองค์กรประชาชน มีค่าเฉลี่ยการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) โดยเมื่อวิเคราะห์วิธี LSD พบว่า คู่ที่แตกต่างกัน คือ NGOs กับหน่วยงานภาครัฐ แสดงให้เห็นว่า กลุ่ม NGOs ให้ความสำคัญสูงกว่าภาครัฐ

กลุ่มกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ : ประกอบด้วย กิจกรรมเรื่องสมาชิกองค์กรสามารถเข้าร่วมการตัดสินใจ การส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่ละองค์กรมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายใต้บทบาทหน้าที่ของตน ซึ่งจากการศึกษาความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยของทั้ง 3 กลุ่ม พบว่า มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) และเมื่อนำมาเปรียบเทียบรายคู่ โดยใช้วิธี LSD พบว่าคู่ที่แตกต่างคือ องค์กรประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแสดงว่าองค์กรประชาชนให้ความสำคัญในเรื่องนี้สูงกว่าหน่วยงานภาครัฐ

กลุ่มกิจกรรมการวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ : ประกอบด้วยกิจกรรมการนำข้อมูลสภาพปัญหาและการพัฒนามาใช้ในการวางแผน การที่ผู้เกี่ยวข้องมีการนำเสนอข้อมูลเพื่อการวางแผน แผนได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีการประสานแผนปฏิบัติระหว่างองค์กร ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในแผนปฏิบัติและดำเนินการและมีการระดมทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งผลการศึกษาพบว่าไม่มีความแตกต่างของค่าเฉลี่ยระหว่างประชากร 3 กลุ่ม ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการที่ทุกกลุ่มให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมนี้อยู่ในระดับสูงพอ ๆ กัน

กลุ่มกิจกรรมการติดตามประเมินผล : ประกอบด้วยกิจกรรมองค์กรสมาชิกร่วมรับผิดชอบในการจัดทำเครื่องชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามแผน มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล จัดองค์กรติดตามประเมินผลโดยมีผู้แทนร่วมกัน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล และความต่อเนื่องของการติดตามประเมินผล พบว่าทั้ง 3 กลุ่ม คือ หน่วยงานภาครัฐ NGOs และองค์กรประชาชน มีความแตกต่างของค่าเฉลี่ยระดับการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) โดยองค์กรประชาชนให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมนี้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

สรุปได้ว่า กิจกรรมที่ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ กลุ่มกิจกรรมการวางแผนปฏิบัติและดำเนินการโดยมีกิจกรรมย่อย ประกอบด้วย (1) การนำเอาข้อมูลสภาพปัญหาและการพัฒนามาใช้ในการวางแผน (2) การประสานแผนปฏิบัติระหว่างองค์กร

โดยองค์กรที่ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ องค์กรประชาชน โดยให้ความสำคัญกับกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกิจกรรมการติดตามประเมินผลสูงกว่าหน่วยงานอื่นอย่างมีนัยสำคัญ

3.3.2 ประสิทธิภาพของการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัดของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรประชาชน

การศึกษาประสิทธิภาพของการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรประชาชนเพื่อนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่ การปฏิบัติในระดับจังหวัด มี 4 กิจกรรมที่เกี่ยวข้อง คือ 1) การส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน 2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 3) การวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ 4) การติดตามประเมินผล โดยตอบว่า มากที่สุดให้คะแนน = 5, มาก = 4, น้อย = 3, น้อยที่สุด = 2, ไม่ปฏิบัติ = 1

แนวทางการแปลความหมายของการวิเคราะห์ระดับการปฏิบัติใช้แนวทางของ ประคองกรณสูตร (2538 : 77) โดยแบ่งค่าเฉลี่ยออกเป็น

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 4.50 - 5.00 หมายความว่า มีการปฏิบัติสูงที่สุด (ปฏิบัติได้มากกว่า 76% ขึ้นไป)

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.50 - 4.49 หมายความว่า มีการปฏิบัติสูง (ปฏิบัติได้ 51-75% ของกิจกรรม)

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.50 - 3.49 หมายความว่า มีการปฏิบัติปานกลาง (ปฏิบัติได้ 26-50% ของกิจกรรม)

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.50 - 2.49 หมายความว่า มีการปฏิบัติน้อย (ปฏิบัติได้น้อยกว่า 25% ของกิจกรรม)

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00 - 1.49 หมายความว่า ไม่มีการปฏิบัติ

ผลจากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของทั้ง 3 องค์กร คือ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรประชาชน ในภาพรวม กิจกรรมที่ปฏิบัติได้มากที่สุด คือ การยอมรับและเข้าร่วมมือพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน ($\bar{x} = 3.58$, S.D. = 0.71) และการประสานนโยบายและแผนปฏิบัติ ($\bar{x} = 3.58$, S.D. = 0.77) ซึ่งอยู่ในกลุ่มปฏิบัติได้ในระดับสูง ส่วนกิจกรรมที่มีการปฏิบัติได้น้อยที่สุด คือ องค์กรสมาชิกร่วมรับผิดชอบในการจัดทำเครื่องชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติตามแผน ($\bar{x} = 2.72$, S.D. = 1.08) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในภาพรวม ประสิทธิภาพของการปฏิบัติจะอยู่ในระดับปานกลาง ดังรายละเอียดแสดงให้เห็นในตารางที่ 10

ตารางที่ 10 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ในเรื่องการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือ เพื่อนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัดของ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรประชาชน

การดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จ ในความร่วมมือในเรื่อง	$\bar{x}$	S.D.	แปลความ
1) การส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน	3.32	0.63	มีการปฏิบัติปานกลาง
1.1 เกิดการยอมรับ และเข้าร่วมมือพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน	3.58	0.71	มีการปฏิบัติสูง*
1.2 มีการประสานนโยบายและแผนปฏิบัติ	3.58	0.77	มีการปฏิบัติสูง*
1.3 มีการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อความร่วมมือ	3.28	0.89	มีการปฏิบัติปานกลาง
1.4 มีองค์กรประสานงานที่มีประสิทธิภาพ	3.08	0.84	มีการปฏิบัติปานกลาง
1.5 มีข้อมูลข่าวสารที่ส่งถึงกันอย่างสม่ำเสมอ	3.23	0.87	มีการปฏิบัติปานกลาง
1.6 มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันเป็นประจำ	3.14	0.80	มีการปฏิบัติปานกลาง
2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	3.05	0.82	มีการปฏิบัติปานกลาง
2.1 สมาชิกองค์กรสามารถเข้าร่วมในการตัดสินใจ	2.92	1.06	มีการปฏิบัติปานกลาง
2.2 ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	3.28	0.99	มีการปฏิบัติปานกลาง
2.3 แต่ละองค์กรมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ภายใต้บทบาทหน้าที่ของตน	2.96	0.90	มีการปฏิบัติปานกลาง

ตารางที่ 10 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ในเรื่องการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จ
 ในความร่วมมือ เพื่อนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัดของ
 หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรประชาชน (ต่อ)

การดำเนินกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จ ในความร่วมมือในเรื่อง	$\bar{x}$	S.D.	แปลความ
3) การวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ	3.15	0.71	มีการปฏิบัติปานกลาง
3.1 มีการนำข้อมูลสภาพปัญหา และการพัฒนามาใช้ ในการวางแผน	3.42	0.94	มีการปฏิบัติปานกลาง
3.2 ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีการนำเสนอข้อมูล เพื่อการ วางแผน	3.18	0.88	มีการปฏิบัติปานกลาง
3.3 แผนได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	3.02	0.98	มีการปฏิบัติปานกลาง
3.4 มีการประสานแผนปฏิบัติระหว่างองค์กร	3.10	0.89	มีการปฏิบัติปานกลาง
3.5 ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในแผนปฏิบัติ และดำเนินการ	3.17	0.85	มีการปฏิบัติปานกลาง
3.6 มีการระดมทรัพยากรร่วมกัน	3.07	0.76	มีการปฏิบัติปานกลาง
4) การติดตามประเมินผล	2.79	0.81	มีการปฏิบัติปานกลาง
4.1 องค์กรสมาชิกร่วมรับผิดชอบในการจัดทำเครื่อง ชี้วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามแผน	2.72	1.08	มีการปฏิบัติปานกลาง
4.2 มีการกำหนดขั้นตอนการติดตามประเมินผล	2.90	0.94	มีการปฏิบัติปานกลาง
4.3 จัดองค์กรติดตามประเมินผล โดยมีผู้แทนร่วมกัน	2.79	0.89	มีการปฏิบัติปานกลาง
4.4 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมินผล	2.80	0.86	มีการปฏิบัติปานกลาง
4.5 ความต่อเนื่องของการติดตามประเมินผล	2.80	0.86	มีการปฏิบัติปานกลาง
รวม	3.10	0.62	มีการปฏิบัติปานกลาง

หมายเหตุ * ระดับการปฏิบัติที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด

เมื่อนำข้อมูลมาเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยรวมของภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กร
 ประชาชน พบว่า หน่วยงานที่มีค่าเฉลี่ยการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือสูงที่สุด
 ในกลุ่มคือ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ($\bar{x} = 3.2759$, S.D. = 0.6507) รองลงมาได้แก่ องค์กร
 ประชาชน ($\bar{x} = 2.9871$, S.D. = 0.5430) หน่วยงานที่มีการปฏิบัติในภาพรวมน้อยที่สุดในกลุ่มคือ
 หน่วยงานภาครัฐ ($\bar{x} = 2.9235$, S.D. = 0.5797)

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานระดับจังหวัด เพื่อทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยในการปฏิบัติกิจกรรมของแต่ละกลุ่ม โดยใช้วิธีวิเคราะห์ความแปรปรวน (One-Way ANOVA) พบว่าค่าเฉลี่ยของทั้งสามกลุ่มมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) กล่าวคือ มีค่าเฉลี่ยของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างน้อย 1 กลุ่มที่แตกต่างจากกลุ่มอื่น ดังรายละเอียดในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 การวิเคราะห์ตามแปรปรวน เพื่อทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จ ในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด ของหน่วยงานภาครัฐ NGOs และองค์กรประชาชน

Source	D.F.	Sum of Squares	Mean Squares	F Ratio	F Prob
Between Group	2	3.1253	1.5626	4.2772	0.0161*
Within Group	116	42.3797	0.3653		
Total	118	45.5050			

$P < 0.05$

และจากผลการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรประชาชน แต่ละคู่ ดูว่ามีคู่ใดบ้างที่แตกต่างกัน โดยใช้วิธีผลต่างอย่างมีนัยสำคัญน้อยที่สุด (LSD) พบว่า

กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการปฏิบัติกิจกรรมกับกลุ่มองค์กรภาครัฐ อย่างมีนัยสำคัญ $P < 0.05$

กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการปฏิบัติกิจกรรมกับกลุ่มองค์กรประชาชน อย่างมีนัยสำคัญ $P < 0.05$

แสดงให้เห็นว่ากลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือสูงกว่าหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรประชาชน ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 ผลของการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จ
 ในความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ NGO และองค์กรประชาชน เพื่อนำนโยบายการ
 สาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด โดยเปรียบเทียบรายคู่ด้วยวิธี LSD

	$\bar{x}$	S.D.	หน่วยงาน ภาครัฐ X_1	องค์กร ประชาชน X_2	NGO X_3
หน่วยงานภาครัฐ	$X_1 = 2.9235$	0.5797	-	0.0632	0.3524*
องค์กรประชาชน	$X_2 = 2.9871$	0.6507		-	0.2888*
NGO	$X_3 = 3.2759$	0.5430			-

หมายเหตุ * แสดงถึงค่าเฉลี่ยคู่ที่มีนัยสำคัญ ที่ $P < 0.05$

เมื่อทำการวิเคราะห์ด้วยการทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือ โดยศึกษาในแต่ละกลุ่มกิจกรรมด้วยวิธีวิเคราะห์ความแปรปรวน (One-way ANOVA) พบว่า การปฏิบัติกิจกรรมในกลุ่มกิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมการยอมรับ และเข้าร่วมมือพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน มีการประสานนโยบายและแผนปฏิบัติ มีการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อความร่วมมือ มีองค์กรประสานงานที่มีประสิทธิภาพ มีข้อมูลข่าวสารส่งถึงกันอย่างสม่ำเสมอ และมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันเป็นประจำ ของทั้ง 3 องค์กร มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) ดังรายละเอียดในตารางที่ 13

ตารางที่ 13 การวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการปฏิบัติกิจกรรมในแต่ละกลุ่มกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ NGO และองค์กรประชาชน เพื่อนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การปฏิบัติระดับจังหวัด

Source	D.F.	sum of squares	Mean square	F Ratio	F Prob.
1. กลุ่มกิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน					
Between Groups	2	3.3210	1.6605	4.4030	0.0143*
Within Groups	121	45.6331	0.3771		
Total	123	48.9541			
2. กลุ่มกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ					
Between Groups	2	3.5951	1.7976	2.6947	0.0716
Within Groups	122	81.3827	0.6671		
Total	124	84.9778			
3. กลุ่มกิจกรรมการวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ					
Between Groups	2	2.5334	1.2667	2.5225	0.0846
Within Groups	117	58.7534	0.5022		
Total	119	61.2868			
4. กลุ่มกิจกรรมการติดตามประเมินผล					
Between Groups	2	2.5174	1.2587	1.9265	0.1501
Within Groups	120	78.4023	0.6534		
Total	122	80.9197			

P < 0.05

ตารางที่ 14 ผลของการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยการปฏิบัติกิจกรรมในแต่ละกลุ่มกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ NGO และองค์กรประชาชนในการนำนโยบายการสาธารณสุขมูลฐานไปสู่การพัฒนาระดับจังหวัด โดยเปรียบเทียบรายคู่ด้วยวิธี LSD

กลุ่มกิจกรรมความร่วมมือ	Mean	S.D.	n	F-Ratio	df	Prob.
1. การส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน						
ภาครัฐ	3.1286	0.6367	35	4.4030 (คู่ที่แตกต่างคือคู่ที่ 2 กับ 1) และคู่ที่ 2 กับ 3)	2	0.0143*
NGOs	3.4970	0.6525	56			
องค์กรประชาชน	3.2273	0.5134	33			
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ						
ภาครัฐ	2.9810	0.7451	35	2.6947	2	0.0716
NGOs	3.2281	0.8732	57			
องค์กรประชาชน	2.8283	0.7867	33			
3. การวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ						
ภาครัฐ	3.0196	0.6714	34	2.5225	2	0.0846
NGOs	3.3121	0.7604	55			
องค์กรประชาชน	3.0215	0.6494	31			
4. การติดตามประเมินผล						
ภาครัฐ	2.600	0.7776	35	1.9265	2	0.1501
NGOs	2.9393	0.8241	56			
องค์กรประชาชน	2.7688	0.8130	32			

$P < 0.05$

จากตารางที่ 14 เมื่อวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าเฉลี่ยทีละคู่ด้วยวิธี LSD พบว่าคู่ที่แตกต่าง คือ NGOs และหน่วยงานภาครัฐ และ NGOs กับ องค์กรประชาชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติกิจกรรมภายใต้กลุ่มกิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานของกลุ่ม NGOs สูงกว่าหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรประชาชน

สรุปได้ว่า ระดับความสามารถในการปฏิบัติกิจกรรมของทั้ง 3 องค์กรที่มีมากที่สุดคือ กลุ่มกิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงาน โดยมีกิจกรรมย่อย คือ (1) การยอมรับ และเข้าร่วมมือในการพัฒนา (2) การประสานนโยบายและแผนปฏิบัติ

โดยองค์กรที่มีระดับความสามารถในการปฏิบัติกิจกรรมมากที่สุด คือ NGOs โดยปฏิบัติ กิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและการประสานงานสูงกว่าหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรประชาชน แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

จากผลการศึกษาทั้งในเรื่องการให้ความสำคัญและระดับความสามารถในการปฏิบัติกิจกรรม ภายได้ความร่วมมือพบว่า กิจกรรมที่ทั้ง 3 องค์กร คือ หน่วยงานภาครัฐ NGOs และองค์กรประชาชน ให้ความสำคัญในการดำเนินการมากที่สุด อยู่ในกลุ่มการวางแผนปฏิบัติและดำเนินการ กล่าวคือ ให้ความสำคัญต่อการนำเอาข้อมูลสภาพปัญหาและการพัฒนามาใช้ในการวางแผนร่วมกัน รองลงมา ได้แก่ กิจกรรมการประสานแผนปฏิบัติระหว่างองค์กร ซึ่งสอดคล้องกับการปฏิบัติของทั้ง 3 องค์กร ที่ให้ความสำคัญกับการยอมรับและเข้าร่วมมือ ในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐาน และการประสาน นโยบายและแผนปฏิบัติ

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยในเรื่องการให้ความสำคัญกับการดำเนิน กิจกรรม และการปฏิบัติกิจกรรมที่มีผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือ ของทั้ง 3 องค์กร ทำให้พบว่า กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรประชาชนให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมมากกว่า หน่วยงานภาครัฐ โดยกลุ่มที่ให้ความสำคัญสูงสุดคือ กลุ่มองค์กรประชาชน ส่วนการปฏิบัติกิจกรรมที่มี ผลต่อความสำเร็จในความร่วมมือนั้น กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีการปฏิบัติกิจกรรมที่ดีกว่า ทั้งสององค์กร ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญน้อยต่อความ ร่วมมือ อีกทั้งมีการปฏิบัติที่น้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่อยู่ที่ความไม่ชัดเจนในแนวปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานและไม่มีมาตรการที่เป็นรูปธรรม อีกทั้งยังขาดการส่งเสริมความร่วมมืออย่างต่อเนื่องจริงจัง บางหน่วยงานอธิบายว่าถึงแม้จะมีนโยบาย และการกำหนดแนวปฏิบัติแต่สิ่งที่ทำให้ผลของการปฏิบัติกิจกรรมมีน้อยนั้น ปัญหาอุปสรรคส่วนหนึ่ง อยู่ที่ตัวผู้บริหาร เวลาของราชการ และลักษณะการปฏิบัติที่ไม่ยืดหยุ่นโดยเฉพาะแผนปฏิบัติ ทำให้ ลักษณะการปฏิบัติงานของภาคราชการเป็นไปแบบเรื่อย ๆ ตามแผนปกติของหน่วยงาน อีกปัญหาหนึ่ง คือ ความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน การไม่ทราบข้อมูลที่แท้จริงขององค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนองค์กร พัฒนาเอกชนให้ความเห็นว่า ปัญหาที่พบมากที่สุด คือ ขาดความต่อเนื่องในความร่วมมือ อีกทั้งขาด แนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมภายใต้ความร่วมมือดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดทรัพยากร หรือวิธีการเพื่อร่วมมือกับภาคเอกชน ไม่ทำข้อตกลงในระดับกระทรวง ส่วนปัญหาด้านการยอมรับ ปัจจุบันดีขึ้น เนื่องจากมีเป้าหมายการพัฒนาที่สอดคล้องร่วมกัน โดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาคน ส่วนปัญหาที่พบมากอีกอย่างคือในด้านตัวบุคคล กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานเปลี่ยนคนบ่อยและขาดอำนาจ ในการตัดสินใจ ผู้ที่เข้าร่วมมักไม่สามารถตัดสินใจในเชิงการบริหารจัดการได้ ทำให้งานไม่ต่อเนื่อง

ไปด้วย อีกทั้งบางองค์กรผู้บริหารเปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้งานหยุดชะงัก ซึ่งจะพบว่าหากผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานได้ให้ความสำคัญ งานที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือก็สามารถพัฒนาและมีความก้าวหน้าไปได้ ในด้านองค์กรประชาชน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า กิจกรรมของภาครัฐส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่มีการแสวงหาผลประโยชน์เคลือบแฝง ไม่ต่อเนื่อง และไม่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นจริงทำให้การเข้าร่วมมีมักจะกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติตาม เป็นผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเปรียบและเสียผลประโยชน์มากที่สุดคือประชาชน ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง การเข้าร่วมกันพัฒนาจากทุกฝ่ายอย่างจริงจัง การส่งเสริมและประสานทรัพยากรอย่างต่อเนื่องแก่องค์กรชุมชน สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้ประชาชนเข้าไปรับรู้และร่วมกิจกรรมอย่างเข้มแข็งมากขึ้น และนอกจากนี้องค์กรประชาชนให้ความเห็นว่าการพัฒนายังแยกเป็นส่วน ๆ ของใครของมัน แต่ละหน่วยงานก็ต้องการเฉพาะส่วนของตนเอง ซึ่งน่าจะประสานความร่วมมือโดยเอาชาวบ้านเป็นที่ตั้ง และมองการพัฒนาบนพื้นฐานความต้องการและการปฏิบัติของชาวบ้าน ส่วนข้อคิดเห็นที่มีต่อภาคเอกชนที่สำคัญคือ องค์กรพัฒนาเอกชนยังปฏิบัติงานในขอบเขตที่แคบ มีพื้นที่น้อยและชาวบ้านรู้จักน้อย และข้อมูลที่สำคัญจากการสัมภาษณ์องค์กรชาวบ้านบางส่วนชี้ให้เห็นว่า ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนขาดข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ในการนำไปใช้ในการพัฒนา โดยเฉพาะระดับพื้นที่ปฏิบัติ อีกทั้งไม่พยายามที่จะแสวงหาข้อมูลเหล่านี้ ทำให้การทำงานไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ประชาชนต้องการรับรู้รับทราบแผนปฏิบัติ ทรัพยากร และร่วมในการตัดสินใจกิจกรรมที่จะดำเนินการในพื้นที่ เพราะจะช่วยตรวจสอบไปในตัวถึงความก้าวหน้าและความสำเร็จของงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบคือ องค์กรประชาชนให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสูงกว่าหน่วยงานทั้งภาครัฐ โดยมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) และยังให้ความสำคัญสูงในกิจกรรมการติดตามประเมินผล โดยมีความแตกต่างจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$)

3.4 สภาพปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน

ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นที่เป็นปัญหาอุปสรรคร่วมมากที่สุด คือ ปัญหาการขาดการประสานนโยบายและแผน ร้อยละ 78.4 รองลงมาได้แก่

1. ขาดกิจกรรมการวางแผนและดำเนินการร่วมกัน ร้อยละ 70.6
2. ขาดการพัฒนาแนวปฏิบัติและการบริหารจัดการ ภายใต้อำนาจร่วมมือ ร้อยละ 69
3. ขาดการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อส่งเสริมความร่วมมือ ร้อยละ 68.3
4. ขาดการยอมรับซึ่งกันและกัน ร้อยละ 61.1
5. ขาดการพิจารณาปัญหาและการพัฒนาร่วมกันและ ขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์องค์กรเพื่อให้ทราบบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กร ร้อยละ 58.7

และที่เป็นปัญหาน้อยที่สุด คือ ขาดการจัดองค์กร เพื่อประสานความร่วมมือ (ร้อยละ 12.7) ซึ่งสอดคล้องกับ ผลการศึกษาในประเด็น สภาพการณ์ในการประสานความร่วมมือ ซึ่งต่างล้วนเคยมีประสบการณ์ และมีแนวโน้มนโยบายสนับสนุน อีกทั้งมีการจัดการเพื่อรองรับการประสานงาน

เมื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์ในแต่ละองค์กรพบว่า ปัญหาที่แต่ละหน่วยงานให้ความสำคัญนั้นแตกต่างกัน **หน่วยงานภาครัฐ** ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องการขาดการประสานนโยบายและแผน รวมทั้งการขาดกิจกรรมวางแผนและดำเนินการร่วมกัน (ร้อยละ 80.6) ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่อง การพัฒนาแนวปฏิบัติและการบริหารจัดการภายใต้ความร่วมมือ (ร้อยละ 86) มากที่สุด ส่วนองค์กรประชาชน ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ ปัญหาการสนับสนุนทรัพยากร เพื่อส่งเสริมความร่วมมือ (ร้อยละ 84.8) ดังแสดงให้เห็นในตารางที่ 15

ตารางที่ 15 จำนวน ร้อยละของหน่วยงานที่มีสภาพปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ในความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชน ในการพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานหรือที่เกี่ยวข้อง โดยเปรียบเทียบภายในกลุ่มและเปรียบเทียบรวมกลุ่ม

สภาพปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ	หน่วยงาน ภาครัฐ	NGO	องค์กร ประชาชน	รวม
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
1) ขาดการประสานนโยบายและแผน	29 (80.6)	44 (77.2)	22 (66.7)	95 (75.4)
2) ขาดกิจกรรมวางแผนและดำเนินการร่วมกัน	39 (80.6)	37 (64.9)	23 (69.7)	89 (70.6)
3) ขาดการพัฒนาแนวปฏิบัติและการบริหารจัดการ ภายใต้ความร่วมมือ	18 (50.0)	49 (86.0)	20 (60.6)	87 (69.0)
4) ขาดการสนับสนุนทรัพยากร เพื่อส่งเสริมความร่วมมือ	18 (50.0)	40 (70.2)	28 (84.8)	86 (68.3)
5) ปัญหาขาดการยอมรับซึ่งกันและกัน	11 (30.6)	40 (70.2)	26 (78.8)	77 (61.1)
6) ขาดการพิจารณาปัญหาและการพัฒนาาร่วมกัน	19 (52.8)	37 (64.9)	18 (54.5)	74 (58.7)
7) ขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ องค์กร เพื่อให้ทราบบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กร	25 (69.4)	33 (57.9)	16 (48.5)	74 (58.7)
8) ไม่มีการประสานข้อมูล ข่าวสาร และประสบการณ์	16 (44.4)	27 (47.7)	20 (60.6)	63 (50.0)
9) ไม่มีการจัดองค์กรเพื่อประสานความร่วมมือ	5 (13.9)	8 (14.0)	3 (9.1)	16 (12.7)

จากการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมสาธารณสุขมูลฐาน ภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชนระดับจังหวัดทำให้พบว่าการดำเนินงานที่เป็นจริงแล้ว หน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรประชาชนล้วนเคยมีประสบการณ์ในการประสานความร่วมมือ โดยมีการเข้าร่วมกิจกรรมตามโอกาสและร่วมแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร อีกทั้งส่วนใหญ่มีนโยบายในการสนับสนุนความร่วมมือ ด้วยการกำหนดบุคคลหรืองานและทรัพยากร เพื่อส่งเสริมและพร้อมที่จะเข้าร่วมมือ และยังจัดให้มีแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ ส่วนในด้านเป้าหมายของงาน เมื่อวิเคราะห์ภาพรวมในเป้าหมายกิจกรรมและบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พบว่าสามารถที่จะเชื่อมโยงเป้าหมายและการพัฒนาร่วมกันได้ โดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต การป้องกันแก้ไขปัญหาโรคเอดส์ ซึ่งในเรื่องนี้ปัจจุบันเป็นปัญหาของสังคมไทย สอดคล้องกับที่มาของนโยบายส่วนใหญ่ในความร่วมมือมาจากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนนอกจากนี้เมื่อดูที่มาของการสนับสนุนทรัพยากรในการดำเนินงานพบว่าในระดับรากฐานที่สุด คือ องค์กรประชาชน มีงบประมาณบางส่วน (ร้อยละ 39.4) มาจากองค์กรชุมชนเอง ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชน มีการสนับสนุนทุนจากทั้งองค์กรภายในและนอกประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐบาลมีการสนับสนุนทุนแก่องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนมากขึ้น ซึ่งสถานการณ์ที่พบดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิจัยของ อนุวัฒน์ สุทธาติกุล และคณะ (2541) ซึ่งสำรวจสถานการณ์ทั่วไปขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน รวม 513 องค์กร พบว่า กิจกรรมขององค์กรส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายที่ชุมชนและการเสริมสร้างศักยภาพของคน แหล่งงบประมาณ หรือทรัพยากรที่สนับสนุนเรื่องดังกล่าวมาจากหน่วยงานภาครัฐ ร้อยละ 65 จากชุมชน ร้อยละ 29 และจากต่างประเทศ ร้อยละ 24 และผลการวิจัยสอดคล้องกับปัญหาอุปสรรคที่พบในการวิจัยนี้ ซึ่งได้แก่ ปัญหาเรื่องความพอเพียงของงบประมาณและทรัพยากร ปัญหาการพัฒนาการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการทำงานให้มีประสิทธิภาพภายใต้ความร่วมมือ อันประกอบด้วย การประสานนโยบายและแผนการวางแผนและดำเนินงานร่วมกัน การประสานข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ ผลการวิจัยของ นันทวัฒน์ บรรณานันท์ (2541) พบว่า หน่วยงานภาครัฐขาดการยอมรับองค์กรพัฒนาเอกชน โดยพยายามใช้กฎหมายเข้าไปควบคุม และจากผลการศึกษาดังกล่าวพบว่าแต่รัฐเองก็พยายามใช้มาตรการทางภาษีเข้าไปช่วยส่งเสริมงานของภาคเอกชนและมีการประสานความร่วมมือมากขึ้น อีกทั้งส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ในการเข้าร่วมพัฒนางาน ชาดิชา ย ณ เชียงใหม่ (2531 : 153-172) ศึกษาพบว่าการประสานงานระหว่างสาขาในการพัฒนาสาธาณสุขนั้น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดขาดประสิทธิภาพในการประสานงาน สาเหตุเพราะขาดอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดโครงการและการบริหารงบประมาณ มงคล คำธนานันท์ และคณะ (2531) พบว่าหน่วยงานที่ปฏิบัติในท้องถิ่น ทั้งภาครัฐและเอกชนขาดความร่วมมือในการวางแผน รวมทั้งการประสานแผน บัญชร แก้วส่อง และคณะ (2539:24-28) ได้ทำการศึกษากลไกการประสานงานขององค์กรสาธารณสุขระดับตำบลและอำเภอ พบว่า ปัญหาการขัดแย้งและความแตกต่างในจุดเน้นของงาน

เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การประสานงานล้มเหลว ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบคือ ทุกองค์กรให้ความสำคัญกับกิจกรรมการวางแผนปฏิบัติและดำเนินการอยู่ในระดับสูง และองค์กรประชาชนให้ความสำคัญสูงกับกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) และยังให้ความสำคัญกับกิจกรรมการติดตามประเมินผล แตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐ และ NGO อย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) และข้อเสนอในรายงานผลการวิจัย บัญชร แก้วส่อง และคณะ (2541) ในการศึกษาเรื่องวิวัฒนาการของการป้องกันอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือ ดังนี้ (1) ขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน นั่นคือ ขาดการปฏิบัติการที่จริงจัง ขาดอำนาจในการจัดการ โดยเฉพาะการบริหารโครงการและทรัพยากร (2) มีแต่โครงสร้างแต่ขาดกลไกในการปฏิบัติ สาเหตุสำคัญคือขาดทีมงานในระดับปฏิบัติการ (3) ขาดการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ยังขาดการพัฒนาองค์กรชุมชน และเครือข่ายป้องกันอุบัติเหตุที่มีสำนักอยู่แล้วเข้าร่วมมือในการแก้ไขปัญหา สอดคล้องกับรายงานการวิจัยของ ชูชัย ศุภวงศ์ และคณะ (2541) ที่พบว่า ปัจจัยที่ไม่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จในงานควบคุมการบริโภคยาสูบในประเทศไทย คือ โครงสร้างองค์กรในระดับปฏิบัติไม่เข้มแข็ง และขาดความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรม เนื่องจากบทบาททั้งภาครัฐเองไม่จริงจัง ขาดประสิทธิภาพ ทำให้งานส่วนใหญ่ตกอยู่กับผู้รับผิดชอบ แม้ว่าจะวางโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบว่าแม้จะมีการให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจกรรมภายใต้ความร่วมมือมาก แต่กลับพบว่าประสิทธิผลของการปฏิบัติมีน้อย และข้อสังเกตจากการค้นพบในงานวิจัยครั้งนี้ คือ องค์กรประชาชนให้ความสำคัญสูงต่อกิจกรรมภายใต้ความร่วมมือ โดยแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) กับทั้งหน่วยงานภาครัฐ และ NGO ส่วน NGO ก็มีระดับความสามารถในการปฏิบัติกิจกรรมสูงกว่าทั้งองค์กรประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ($P < 0.05$) ซึ่งทำให้มองเห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรประชาชนมีความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมมือและข้อค้นพบในการวิจัยนี้ น่าจะได้รับการนำไปพิจารณาส่งเสริมสนับสนุน เพื่อพัฒนาความร่วมมือให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้