

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน คือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงและให้ประชาชนในประเทศมีความสุข แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศ ต่อมาเมื่อมีการพัฒนามากขึ้นพลเมืองมีจำนวนมากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มขึ้นด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจสนองตอบต่อการบริการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลให้สามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงตามความต้องการของชุมชน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งหลักการกระจายอำนาจในการปกครองมีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาล มีความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญๆ ยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ ดังนั้น แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองกันเองอันเป็นรากฐานและวิธีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) เพราะการที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นโอกาสที่ประชาชนจะได้เข้ามามีสิทธิมีเสียงในการดำเนินงานในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศคนหนึ่ง (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522) ทำให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหนและปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับ แต่ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่เห็นอย่างเห็นรูปธรรมก็คือ เหตุผลที่ว่าไม่มีผู้ใดจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตนเอง ซึ่ง สอดคล้องกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยมที่สนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยทัศนะที่ว่า เป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิ มีเสียง ดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐานและวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (ประหยัด หงษ์ทองคำ และ อนันต์ เกตุวงศ์, 2539)

การปกครองท้องถิ่นไทย ในปัจจุบันภายหลังจากที่สภานิติบัญญัติประกาศให้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทยมีทั้งหมด 6,745 แห่ง โดยแบ่งระดับองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ชั้น (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2540) สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ ในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมด 142 แห่ง ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 3 ลักษณะ คือ หน้าที่ทั่วไป ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งใน ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตามมาตรา 66 หน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสาธารณสุข คือ การจัดการขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ ตามมาตรา 67 และ หน้าที่อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 68 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อีกทั้งมีสิทธิในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่โดยตรงในการที่จะรับรู้ และเสนอแนะแนวทางต่อโครงการพัฒนางานสาธารณสุขและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่หน่วยงานภาครัฐเข้าไปดำเนินการ กอปรกับนโยบายการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นนั้นเป็นการกระจายอำนาจทั้งในด้านงบประมาณและด้านอื่นพร้อมๆ กัน ในฐานะตัวแทนของประชาชน ความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลต่องานสาธารณสุขจึงมีความชัดเจนอย่างยิ่ง และเป็นความจำเป็นสำหรับหน่วยงานราชการที่จะต้องทำความเข้าใจและหาแนวทางเพื่อดำเนินงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นวิธิต่างหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรประชาชนซึ่งสอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และในแผนพัฒนาสาธารณสุข สาขาการพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพและการพึ่งตัวเองด้านสาธารณสุขภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 ได้ให้ความสำคัญกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดเป้าหมายด้านการพึ่งพาตนเองและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสาธารณสุขให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดการเรื่องสุขภาพอนามัย (คณะกรรมการอำนวยการจัดทำแผนพัฒนาสาธารณสุข, 2539) และจากการที่แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสาธารณสุขได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจังควบคู่กับการพัฒนาชนบทแนวใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการกำหนดให้เป็นหัวใจของการพัฒนา การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุขรวมไปถึงความรู้เกี่ยวกับ ระบบ บทบาทหน้าที่ และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะช่วยสนับสนุนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นของรัฐ จะทำให้สามารถนำมาเป็นแนวทางและ

ประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานสาธารณสุขร่วมกับองค์กรท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในด้านสุขภาพของประชาชน จากการศึกษาของ อติสร วงศ์ทอง (2541, หน้า ก, ข) เรื่องการสนับสนุนการพัฒนาด้านสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลให้การสนับสนุนการพัฒนาสาธารณสุขอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ไม่มีแผนพัฒนางานสาธารณสุขที่ชัดเจน การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาด้านสาธารณสุขโดยตรงมีเพียงร้อยละ 0.2 ของงบประมาณที่ใช้ในเพื่อพัฒนาตำบล

จากความเป็นมาดังกล่าวจึงนำไปสู่คำถามที่ผู้วิจัยสนใจว่าการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุขของ อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ เป็นอย่างไรและการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานสาธารณสุขเป็นอย่างไร ความรู้พื้นฐานด้านการพัฒนางานสาธารณสุขของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างไร รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในงานสาธารณสุขและรูปแบบการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ของ อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ นั้นเป็นอย่างไร ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอการศึกษา การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุข อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อที่จะได้นำผลการศึกษามาเป็นแนวทางในการดำเนินงานพัฒนางานสาธารณสุขร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมไปถึงการจัดแผนงาน โครงการพัฒนางานสาธารณสุข ในเขตอำเภอสนทราย ให้เหมาะสมและจะทำให้การบริหารจัดการพัฒนาสุขภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในด้านสุขภาพของประชาชนต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุข
2. เพื่อประเมินความสัมพันธ์ของการประสานงานระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานสาธารณสุข ความรู้พื้นฐานด้านการพัฒนางานสาธารณสุข กับ การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุข
3. เพื่อศึกษารูปแบบการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. เพื่อทราบอุปสรรคและสภาพปัญหาในการพัฒนางานสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุข ความสัมพันธ์ของความรู้พื้นฐานในการพัฒนางานสาธารณสุข การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานสาธารณสุข กับ การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในงานสาธารณสุขรวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการพัฒนางานสาธารณสุขและรูปแบบการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบล เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลของอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ รวมจำนวน 10 แห่ง และบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล 180 คน โดยทำการศึกษาในช่วง พฤศจิกายน 2544 – พฤษภาคม 2545

### 4. คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

การมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในงานสาธารณสุข หมายถึง การที่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานเพื่อพัฒนาด้านสาธารณสุข การจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขและ โครงการพัฒนาสาธารณสุขจากหน่วยงานอื่นที่เข้าไปดำเนินงาน

บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง บุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าพนักงานส่วนตำบล ในที่นี้ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแทนเจ้าพนักงานส่วนตำบล และไม่นับรวมถึงลูกจ้างชั่วคราวขององค์การบริหารส่วนตำบล

ความรู้พื้นฐานด้านการพัฒนาสาธารณสุขในชุมชน หมายถึง ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนโดยกระบวนการความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพดีถ้วนหน้า และตัวชี้วัดการมีสุขภาพดีถ้วนหน้าตามเกณฑ์กระทรวงสาธารณสุข ปี พ.ศ. 2540 ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานด้านสาธารณสุข การพึ่งตนเองของชุมชนด้านสาธารณสุข และการมีหลักประกันในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข

การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยงานสาธารณสุข หมายถึง การเข้าร่วมประชุม ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร การให้ข้อเสนอแนะ การให้ความร่วมมือในงานสาธารณสุข

## 5.ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

5.1 เป็นข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนงานโครงการพัฒนาสาธารณสุข ที่จะดำเนินการในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขต อำเภอสันทราย จ.เชียงใหม่ ให้มีความเหมาะสม

5.2 เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน พัฒนางานสาธารณสุขร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

5.3 เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมความรู้และการสร้างความตระหนัก ด้านการพัฒนาสาธารณสุข แก่บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล

5.4 ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสามารถนำไปสู่การศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกันต่อไป