

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากที่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมจากสังคมอุตสาหกรรมเป็นสังคมบริการหรือสังคมสารสนเทศ (information society) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง หรือรูปแบบของระบบการผลิต ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ ระบบสังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยี อีกทั้งมีการเรียกร้องขององค์การ/สถาบันสังคมให้มีการปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูประบบราชการ การปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตไปสู่ระบบเศรษฐกิจชุมชนพึ่งพาตนเอง การส่งเสริมและการก่อตั้งประชาคมจังหวัด ประชาคมตำบล ฯลฯ (ประเวศ วะสี, 2541) ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการปฏิรูประบบราชการ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้กระทรวงสาธารณสุขจำเป็นต้องปฏิรูประบบสุขภาพ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงนั้นโดยปรับให้เป็นระบบให้บริการสุขภาพเชิงรุก ที่มุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนมากกว่าระบบตั้งรับ มีการพัฒนาสถานพยาบาลและบริการสุขภาพที่เอื้อให้รวมทั้งประชาชนทุกคนมีสุขภาพดี สามารถเข้าถึงระบบบริการขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ มาตรฐานเป็นธรรม และมีค่าใช้จ่ายที่ยุติธรรม จากนโยบายดังกล่าว ทำให้มีการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชน โดยเริ่มจากโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ในปี พ.ศ. 2544 เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันด้านสุขภาพอนามัย เมื่อยามเจ็บป่วย ไม่มีฐานะเศรษฐกิจเป็นอุปสรรคขัดขวาง โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 52 ระบุไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ” (สำเริง แหยงกระโทก, 2544, หน้า 62)

การดำเนินงานเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงทำให้มีการจัดตั้งศูนย์สุขภาพชุมชน (ศสช.) ขึ้นเพื่อเป็นจุดบริการสุขภาพด้านแรก นอกจากนั้นยังจัดให้มีอยู่ใกล้บ้านหรือชุมชน ตามลักษณะภูมิประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการเข้าถึงบริการมากขึ้น เช่น การจัดบริการสุขภาพปฐมภูมิโดยแพทย์ พยาบาล และบุคลากรทางสุขภาพโดยใช้อุปกรณ์ และวัสดุการแพทย์ รวมถึงเวชภัณฑ์ที่เหมาะสม โดยอาจจัดขึ้นที่สถานีนานามัย คลินิกชุมชน ศูนย์บริการสาธารณสุข หรือโรงพยาบาลชุมชน (สำเริง แหยงกระโทก และ

รุจิรา มังคละศิริ, 2545) ซึ่งงานบริการสุขภาพชุมชนในลักษณะนี้จะเป็นการบริการที่ผสมผสานครอบคลุมปัญหาสุขภาพพื้นฐานของประชาชนทุกกลุ่มอายุทั้งระดับบุคคลและครอบครัว ใน 4 มิติ คือ ด้านสุขภาพกาย สุขภาพสังคม สุขภาพใจ และสุขภาพจิตวิญญาณ ส่วนเรื่องการรักษาพยาบาล เรื่องส่งเสริมสุขภาพที่เน้นการดูแลสุขภาพของประชาชนทุกช่วงอายุ เรื่องป้องกันควบคุมโรค และด้านการฟื้นฟูสภาพ ซึ่งเน้นการให้การดูแลที่ต่อเนื่องจากการรักษาพยาบาลทั้งในภาวะเฉียบพลันและเรื้อรัง ที่มุ่งผลให้ผู้ป่วยและผู้พิการสามารถดูแลตนเองทางด้านสุขภาพ (self care) ได้ นอกจากนี้ยังต้องประสานบริการกับหน่วยบริการทางสุขภาพ ซึ่งอาจเป็นโรงพยาบาลชุมชน โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัย หรือสถาบันที่ดูแลรักษาโรคเฉพาะทางต่างๆ หรือที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการระดับอื่นที่ต้องใช้เทคโนโลยีและค่าใช้จ่ายสูง

การเริ่มดำเนินการของศูนย์สุขภาพชุมชนภายใต้โครงการสุขภาพดีถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรคของกระทรวงสาธารณสุข ได้เริ่มเปิดดำเนินการ ทำให้สถานบริการสุขภาพทุกระดับจำเป็นต้องปรับรูปแบบและวิธีการบริหารระบบบริการสุขภาพอย่างมาก เพื่อที่จะให้สามารถบรรลุเป้าหมายของการมีสุขภาพที่ดีของประชาชนจากการมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าคือ ประชาชนมีความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสุขภาพ (equity) ระบบบริการสุขภาพมีการกระจายทั่วถึงและครอบคลุม (coverage) มีประสิทธิภาพของการให้บริการ (efficiency) ตลอดจนมีทางเลือกบริการที่หลากหลาย (choice) และมีคุณภาพ (quality) (อารี วัลยะ, พงษ์พิสุทธิ์ จงอุดมสุข, สงวน นิตยรัมภ์, เยาวรัตน์ ปรปักษ์ขาม, นฤมล ศิลารักษ์, 2543)

สำหรับการบริหารในศูนย์สุขภาพชุมชนในช่วงแรกของการดำเนินงานนั้น หากมีแนวทางในการบริหารงานที่เป็นรูปแบบการบริหารที่ชัดเจนก็จะนำสู่ความสำเร็จขององค์กรหรือหน่วยงาน ความสำเร็จทางด้านบริหารก็จะนำไปสู่คุณภาพบริการต่อไป ซึ่งการบริหารมีความสำคัญและมีวิวัฒนาการคู่กับสังคมมนุษย์และมีการพัฒนามาโดยตลอด จนเกิดเป็นแนวคิด ทฤษฎี ระเบียบ วิธีปฏิบัติ และเทคนิคต่าง ๆ ในการบริหารงานมากมายนับถึงปัจจุบันมีนักวิชาการ มีนักบริหารหลายสถาบันทั้งในและต่างประเทศ ศึกษาปัจจัยและองค์ประกอบของการบริหารที่ทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จหลายท่านและมีหลายแนวคิด แต่แนวคิดที่เป็นที่นิยมมากและอย่างต่อเนื่อง ที่สามารถทำให้การบริหารงานสัมฤทธิ์ผล คือ แนวคิดแบบจำลอง 7-S ของแมคคินซี ซึ่งประกอบด้วยปัจจัย 7 ด้าน คือ โครงสร้าง (structure) กลยุทธ์ (strategy) ระบบและกระบวนการ (systems) บุคลากร (staff) แบบการบริหาร (style) ทักษะ (skill) คุณค่า

ร่วม (shared values) (Peter & Waterman, 1995) รูปแบบการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชน ในปัจจุบันจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดความสำเร็จขององค์กร

จากแนวความคิดและข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้นประกอบกับศูนย์สุขภาพชุมชนที่ทำการ ศึกษา เป็นศูนย์สุขภาพชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร มีโรงพยาบาลเอกชน ตั้งอยู่ในเขต จำนวน 10 แห่ง ซึ่งทั้งหมดนี้มีโรงพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการหลักประกันสุขภาพ ถ้วนหน้าแล้ว จำนวน 6 แห่ง ในปัจจุบันและอนาคต โรงพยาบาลเหล่านี้จะเป็นคู่แข่งทางการค้า ของศูนย์สุขภาพชุมชน สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ถ้าหากศูนย์สุขภาพชุมชนไม่มีการพัฒนา ตนเอง ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชนในสังกัด กระทรวงสาธารณสุข ตามกรอบแนวคิด 7-S ของแมคคินซี และเนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็น เรื่องใหม่ที่ยังไม่มีใครทำการศึกษามาก่อน การศึกษารูปแบบการบริหารงานที่ต้องการข้อมูลจาก ผู้ที่มีประสบการณ์ตรง หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในศูนย์สุขภาพชุมชน และเป็นข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติ ความคิดเห็น ความรู้สึก ซึ่งวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด รวมทั้งผู้วิจัย ต้องการที่จะทำความเข้าใจเรื่องที่ศึกษาอย่างลึกซึ้ง ผู้วิจัยจึงเลือกใช้วิธีการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการสังเกต การสัมภาษณ์ การบันทึกภาคสนาม และการทบทวนเอกสาร เพื่อเก็บ รวบรวมและศึกษาข้อมูลรูปแบบการบริหารของศูนย์สุขภาพชุมชนว่าเป็นอย่างไร มีปัญหา อุปสรรค วิธีการแก้ไขและแนวทางการพัฒนาการบริหารเป็นอย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับให้ ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาการบริหารงานศูนย์สุขภาพ ชุมชน ก่อให้เกิดคุณภาพบริการที่ดีต่อไป

ปัญหาของการวิจัย

1. รูปแบบการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชนที่คัดสรรสองแห่ง ในสังกัดกระทรวง สาธารณสุข ใน 7 ด้าน ได้แก่ โครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ บุคลากร แบบการบริหาร ทักษะ และ คุณค่าร่วมเป็นอย่างไร
2. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชนที่คัดสรรสองแห่ง ใน สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ใน 7 ด้าน ได้แก่ โครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ บุคลากร แบบการ บริหาร ทักษะ และคุณค่าร่วมเป็นอย่างไร
3. วิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชนที่คัดสรรสองแห่ง ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ใน 7 ด้าน ได้แก่ โครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ บุคลากร แบบการ บริหาร ทักษะ และคุณค่าร่วมเป็นอย่างไร

4. แนวทางพัฒนาการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชนที่คัดสรรสองแห่ง ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ใน 7 ด้าน ได้แก่ โครงสร้าง กลยุทธ์ ระบบ บุคลากร แบบการบริหาร ทักษะ และคุณค่าร่วมเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารงาน ปัญหาอุปสรรค วิธีการแก้ปัญหาในการบริหารงาน และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการบริหารงานของศูนย์บริการสุขภาพชุมชนในเครือข่ายโรงพยาบาลชุมชนแห่งหนึ่ง ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบข้อมูลเกี่ยวกับมุมมองของบุคลากรทุกระดับต่อการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานของศูนย์สุขภาพชุมชนอย่างยิ่งทั้งด้านการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. เป็นแนวทางในการพัฒนาการดำเนินการและบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชน สำหรับหัวหน้าศูนย์สุขภาพชุมชน โรงพยาบาลชุมชนแม่ข่าย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและกระทรวงสาธารณสุข

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษารูปแบบการบริหารงาน ปัญหาอุปสรรค วิธีการแก้ไข ปัญหา และแนวทางพัฒนาการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชนที่คัดสรรสองแห่ง อยู่ในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร ในเครือข่ายโรงพยาบาลชุมชนแห่งหนึ่ง ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เฉพาะศูนย์สุขภาพชุมชนที่เป็นต้นแบบของศูนย์สุขภาพชุมชน ได้แก่ ศูนย์สุขภาพชุมชนที่ 1 และศูนย์สุขภาพชุมชนที่ 2 ซึ่งเป็นศูนย์สุขภาพชุมชน ปฐมภูมิระดับ A และ B ตามลำดับ (ระดับ A และ B มีความแตกต่างกันที่การให้บริการของแพทย์ ระดับ A จะมีแพทย์ให้บริการ 56 ชั่วโมง/สัปดาห์ ส่วนระดับ B จะมีแพทย์หมุนเวียนจากโรงพยาบาลชุมชนแม่ข่ายออกไปให้บริการ 8 ชั่วโมง/สัปดาห์ ซึ่งการแบ่งระดับของศูนย์สุขภาพชุมชนนี้เป็นข้อตกลงของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด) โดยการศึกษาครั้งนี้ ศึกษาในกลุ่มบุคลากรที่ปฏิบัติงานในศูนย์สุขภาพชุมชนทุกระดับ ระยะเวลาที่ศึกษาดังแต่เดือนกันยายน 2545 ถึงเดือนสิงหาคม 2546

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้การวิจัยนี้มีความเข้าใจถูกต้องตรงกัน ผู้วิจัยได้ให้ความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

1. ศูนย์สุขภาพชุมชน (primary care unit) หมายถึง หน่วยบริการที่ให้บริการระดับแรก ที่อยู่ใกล้ชิดชุมชนมากที่สุด โดยรับผิดชอบในการดูแลสุขภาพประชาชน ทั้งในระดับบุคคลและครอบครัว อีกทั้งเป็นการดูแลทั้งก่อนป่วย ไปจนถึงการดูแลเบื้องต้นเมื่อเจ็บป่วยและหลังเจ็บป่วย (ให้การดูแลเฉพาะผู้ป่วยนอก) เป็นสถานอนามัยเดิม โดยมีการแบ่งระดับการให้บริการตามข้อตกลงระดับจังหวัด คือ

1.1 ศูนย์สุขภาพชุมชนระดับ A หมายถึง หน่วยบริการที่มีแพทย์ให้บริการ 56 ชั่วโมง/สัปดาห์ มีเภสัชกรหมุนเวียนจากโรงพยาบาลชุมชนแม่ข่ายมาให้บริการ 8 ชั่วโมง/สัปดาห์

1.2 ศูนย์สุขภาพชุมชนระดับ B หมายถึง หน่วยบริการที่มีแพทย์ เภสัชกร หมุนเวียนจากโรงพยาบาลชุมชนแม่ข่ายมาให้บริการ 8 ชั่วโมง/ สัปดาห์

2. รูปแบบการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชน หมายถึง แบบแผน รายละเอียด หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชน ที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน (Peter & Waterman, 1995) ประกอบด้วย โครงสร้าง (structure) กลยุทธ์ (strategy) ระบบ (systems) บุคลากร (staff) แบบการบริหาร (style) ทักษะ (skill) และคุณค่าร่วม (shared values) โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 โครงสร้าง (structure) หมายถึง การกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของบุคลากรในองค์การเพื่อการบริหารงานของศูนย์บริการสุขภาพชุมชน ประกอบด้วย สายการบังคับบัญชา การกำหนดงานรับผิดชอบ เอกภาพในการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสาร และการประสานงาน

2.2 กลยุทธ์ (strategy) หมายถึง แผนกำหนดวิธีการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชน ที่มีวัตถุประสงค์ มีแผนงาน และวิธีการบริหารที่สอดคล้องกับเป้าหมาย คือ ด้านบริการ ด้านคุณภาพ และความเชื่อถือของผู้รับบริการ

2.3 ระบบ (systems) หมายถึง ระเบียบวิธีการบริหารงานของศูนย์สุขภาพชุมชน ในส่วนของกระบวนการที่ทำให้องค์การคล่องตัวและง่ายต่อการปฏิบัติ ประกอบด้วย ระบบงบประมาณ ระบบข้อมูล ระบบการวางแผน ระบบการสื่อสาร ระบบการรายงาน ระบบนิเทศควบคุมกำกับ และประเมินผล

2.4 บุคลากร (staff) หมายถึง บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในศูนย์สุขภาพชุมชนทุกระดับ โดยมีองค์ประกอบเกี่ยวกับวุฒิการศึกษา การฝึกอบรม ความคิดริเริ่ม ความมีอิสระในการทำงาน ความรู้สึกเป็นเจ้าของหน่วยงาน ความรู้สึกว่ามีคุณค่าต่อหน่วยงาน และความรู้สึกว่าตนเป็นปัจจัยที่สำคัญขององค์การ

2.5 แบบการบริหาร (style) หมายถึง พฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าศูนย์สุขภาพชุมชน เช่น เทคนิคการเป็นผู้บังคับบัญชา ความสามารถพิเศษ และวิธีการดำเนินงาน

2.6 ทักษะ (skills) หมายถึง สิ่งที่หัวหน้าศูนย์สุขภาพชุมชนทำได้ดีเป็นพิเศษในด้านความเข้มงวดเรื่องคุณภาพบริการ ผ่อนปรนโดยให้อิสระในการทำงานแก่ผู้ปฏิบัติ

2.7 คุณค่าร่วม (shared values) หมายถึง ผลรวมค่านิยมส่วนบุคคลที่สอดคล้องกับเป้าหมายสูงสุดของศูนย์สุขภาพชุมชน ที่แสดงให้เห็นได้จากสัญลักษณ์ คำขวัญ แนวทางการดำเนินงานและงานพิธีต่าง ๆ ที่หน่วยงานจัดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ