

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทการสร้างเสริมสุขภาพชุมชน

สุภัชญา สุนันตะ*

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงความพร้อมและปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทด้านการสร้างเสริมสุขภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความพร้อมด้านการจัดการสุขภาพของชุมชนท้องถิ่นที่สำคัญ คือ ความพร้อมเชิงองค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และความพร้อมของชุมชน ซึ่งทัศนคติของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่อการรักษาสุขภาพอนามัยให้สมบูรณ์แข็งแรง และรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกของการมีส่วนร่วมในเชิงปกครองหรือในเชิงโครงสร้างของชุมชนท้องถิ่นที่สำคัญ และการมีส่วนร่วมประชาชนเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่ง ต่อการผลักดันให้เกิดการดำเนินการกิจการพัฒนาท้องถิ่นให้ขับเคลื่อนไปได้

การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ จึงควรมีการสร้างทัศนคติและกระตุ้นความกระตือรือร้นของประชาชนในพื้นที่ให้เห็นความสำคัญของงานด้านสาธารณสุข และให้มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และท้องถิ่นควรมีการตั้งคณะกรรมการสุขภาพระดับอำเภอที่ประกอบด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชน นอกจากนี้ควรมีการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือที่ยั่งยืนกว่าการสนับสนุนเพียงงบประมาณในรายโครงการเท่านั้น

คำสำคัญ : องค์การปกครองท้องถิ่น/ บทบาทด้านสาธารณสุข /ความพร้อมของท้องถิ่น

* เจ้าหน้าที่พิจารณารับประกันแบบตรวจสุขภาพ (พยาบาลวิชาชีพ) บริษัท ไทยประกันชีวิต จำกัด (มหาชน)

Local Government Administration and Its Role in Community Health Promotion

Supachchaya Sunanta*

Abstract

This article aims to explain the readiness of and factors affecting on health promotion role of local government administrations. The readiness of health management in the local community is the organizational readiness of local administrative organizations and community capacity, where the attitudes of the people in the local community to healthy living are strong. The local government is a mechanism for the involvement of the local community or an important structural factor of the local community. Public participation is a very important factor for pushing the local community developmental activity to move forward.

Encouraging public participation is important, therefore, stimulating the attitude and enthusiasm of the local people in the area for the importance of public health should be emphasized. Local community should be encouraged to participate in projects and related activities. Local district health committees should be set up, consisting of local government, private sector, civil society and local experts in the community. In addition, there should be an encouragement for sustainable partnerships more than just supporting budget in the project only.

Keywords: local government/ public health role/ local community readiness

* Medical Underwriting Officer (Registered Nurse), Thai Life Insurance Public Company Limited.

บทนำ

เนื่องจากแนวนโยบายของรัฐบาลกำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในทุกระดับ โดยได้กำหนดให้ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น ถือว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด โดยมีกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นและกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางในขอบเขตการกำกับดูแลเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ เพื่อให้มีการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีการบริการอย่างทั่วถึง ตรงกับความต้องการของประชาชนตามความเหมาะสมและความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น และเพื่อเป็นกระบวนการให้การเรียนรู้ในระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นโดยผู้ที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนจะมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ โดยท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจ กำหนดทิศทาง นโยบาย และการบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ และราชการส่วนกลางจะมีบทบาทในการกำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

จากข้างต้นเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของแนวความคิดในการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่น จึงถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมาจากประชาชน ดำเนินกิจการเพื่อประชาชน และโดยการกำกับดูแลของประชาชน ดังนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นกลไกของการมีส่วนร่วมในเชิงปกครองหรือในเชิงโครงสร้างของชุมชนท้องถิ่น ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้เกิดการดำเนินการกิจการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากกรอบแนวทางการดำเนินงานด้านการสาธารณสุข กำหนดงานที่ต้องปฏิบัติออกเป็น 4 ส่วน คือ การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพ ซึ่งการสุขภาพสิ่งแวดล้อมหรือการอนามัยสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมสุขภาพเป็นส่วน

หนึ่งในการพัฒนาการสาธารณสุขและคุณภาพชีวิตของชุมชน ในกรอบงานด้านการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ในการให้บริการด้านการสาธารณสุขแก่ประชาชน โดยทั่วไปเป็นบทบาทภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุข แต่อย่างไรก็ตามในบริบทของงานส่งเสริมสุขภาพและงานสุขภาพเฝ้าระวังโรคหรือการบริการสาธารณสุขขั้นมูลฐานนั้น หน่วยงานรัฐส่วนกลางได้กระจายอำนาจการจัดการดังกล่าวไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพหรือการสุขภาพเฝ้าระวังโรคพื้นฐานนั้น มีภารกิจเพื่อการป้องกันโรคติดต่อและส่งเสริมการอนามัยสิ่งแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่าการบริการทางสาธารณสุขของรัฐ ต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะทำได้ และเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด คือ 1) การจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรหรือกลไกของประชาชนที่สำคัญ ที่มีบทบาทในการพัฒนาการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

บทความฉบับนี้นำเสนอความพร้อมและความสำคัญด้านบทบาทการสร้างเสริมสุขภาพของชุมชน เนื่องจากการสร้างเสริมสุขภาพเป็นหนึ่งในบทบาทด้านสาธารณสุขที่สำคัญ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดี และนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน

ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนเป็นปัจจัยหลักของความสำเร็จในการบรรลุถึงสุขภาพของประชาชน การประเมินและพิจารณาความพร้อมด้านการจัดการสุขภาพของชุมชนท้องถิ่น 2 ประเด็นหลัก คือ

1) ความพร้อมเชิงองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Institutional Capacity of Local Administrative Organizations) ซึ่งประกอบด้วย ภาวะผู้นำและเจตคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างของระบบสนับสนุนภายในองค์กร ความเพียงพอของบุคลากรด้านสาธารณสุขต่อจำนวนประชากร และศักยภาพทางด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ความพร้อมของชุมชน (Community Capacity) ซึ่งทัศนคติของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่อการรักษาสุขภาพอนามัยให้สมบูรณ์แข็งแรง และรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

จากการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชุมชนท้องถิ่นนั้น ความสัมพันธ์มีทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หากพิจารณาจากกระบวนการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 เป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ คือ เป็นการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ตามตัวบทกฎหมาย กระบวนการดังกล่าวอาจยังไม่ได้บรรลุเป้าประสงค์ที่ได้วางไว้ทีเดียว แต่ในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในชุมชนท้องถิ่นจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดเจน และกลายเป็นแรงขับเคลื่อนหลักในการแปลงนโยบายสาธารณะบางนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น ความกระตือรือร้นในการบริหารกิจการต่างๆ ในชุมชนของตนเองของประชาชน และการเรียกร้องขอมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อชุมชนของตนเอง ตลอดจนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสาธารณสุขมูลฐาน

ทิศทางการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการปกครองของประเทศ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในการให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน อีกทั้งยังจะเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภาวะผู้นำในชุมชนท้องถิ่นที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำชุมชนเหล่านั้น และประชาชนจะเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจัยที่มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทด้านสาธารณสุข มีตัวแปรสำคัญในการประเมินความพร้อมที่จะพัฒนารูปแบบการจัดการด้านสุขภาพ ประกอบด้วย

1. ความพร้อมเชิงองค์การ (Institutional Capacity) ประกอบด้วย 3 ตัวแปร คือ
 - 1) ภาวะผู้นำและเจตคติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) โครงสร้างของระบบสนับสนุนภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเพียงพอของบุคลากรด้านสาธารณสุขต่อจำนวนประชากร

3) ศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ความพร้อมของชุมชน (Community Capacity) ประกอบด้วย 2 ตัวแปร คือ

1) ทักษะจิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่อการรักษาสุขภาพอนามัยให้สมบูรณ์แข็งแรง

2) รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ปัจจัยข้างต้นเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทด้านสาธารณสุขแตกต่างกัน หรืออีกนัยหนึ่งความพร้อมของปัจจัยดังกล่าวสามารถส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาบทบาทด้านสาธารณสุขไปอย่างมาก ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีปัจจัยดังกล่าวข้างต้นพร้อมและครบถ้วน นับว่ามีความเหมาะสมที่จะมีการพัฒนารูปแบบการจัดบริการสุขภาพประสิทธิผลสำเร็จมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้มีปัจจัยดังกล่าว

ตามกรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้วางระบบและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานของทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory) ซึ่งได้แบ่งองค์ประกอบของกระบวนการกระจายอำนาจเป็น 3 มิติ ได้แก่

มิติทางการเมือง มิติทางการบริหาร และมิติทางการคลัง ทั้งนี้สำหรับมิติทางการเมือง (Political Dimension) ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันสามารถคัดเลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่นซึ่งทำให้เกิดกลไกความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) ขึ้นระหว่างคณะผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชน โดยผู้บริหารท้องถิ่นถือเป็นผู้นำของชุมชนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างวิสัยทัศน์การพัฒนา แปลงวิสัยทัศน์ไปเป็นนโยบาย และกำกับดูแลการนำนโยบายนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติ

มิติทางการบริหาร (Administrative Dimension) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ในการบริหารกิจการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทยังมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเองซึ่งระบุขอบเขตภาระหน้าที่ในการให้บริการประชาชน และมีการระบุแหล่งที่มาของทรัพยากรสำหรับใช้สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มิติทางการคลัง (Fiscal Dimension) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกระจายอำนาจได้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 4 แหล่ง คือ รายได้ที่จัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียม) รายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ รายได้ที่รัฐแบ่งให้ตามสัดส่วนที่ระบุไว้ในกฎหมาย และเงินอุดหนุนจากรัฐ

มิติทั้งสามของกระบวนการกระจายอำนาจถือเป็นกรอบแนวคิดในภาพรวมของบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นองค์กรภาครัฐที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด บทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นจึงมีมากมายหลายด้าน เช่น ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งในด้านสาธารณสุขนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานให้ครอบคลุมทุกมิติคุณภาพชีวิต ได้แก่ สุขภาพกาย สุขภาพจิต คุณภาพสังคม และสิ่งแวดล้อมทางกายภาพภายในเขตพื้นที่ชุมชน ซึ่งบทบาทหน้าที่ดังกล่าวครอบคลุมไปถึงการสร้างเสริมสุขภาพ ทั้งการบริโภคอาหารให้ถูกหลักโภชนาการ การออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ และการบริหารสุขภาพจิตให้สมบูรณ์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ด้านสุขภาพที่สำคัญ คือ บทบาทในการให้บริการและบทบาทในการบริหารงานภายในองค์กรและการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกเพื่อให้งานด้านสาธารณสุขเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน

บทบาทการสร้างเสริมสุขภาพชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสร้างเสริมสุขภาพก็คือ กระบวนการในการป้องกันและหลีกเลี่ยงปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้มนุษย์ต้องเสียชีวิตก่อนถึงวัยอันควร โดยป้องกันไม่ให้เกิดผลต้องตกอยู่ในสภาพการเจ็บป่วยโดยกำจัดปัจจัยเสี่ยงต่างๆ โดยการควบคุมมิให้ปัจจัยเสี่ยงเหล่านั้นมีผลกระทบต่อสุขภาพของประชากร รวมทั้งลดปัจจัยเสี่ยงและให้ประชาชนหลีกเลี่ยงความเสี่ยงของปัญหาสุขภาพทั้งหลายโดยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของแต่ละบุคคลจากพฤติกรรมเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพสู่พฤติกรรมที่ปลอดภัย จากพฤติกรรมที่ปลอดภัยนี้จะนำไปสู่วิถีการดำเนินชีวิตของแต่ละคนจนกลายเป็นค่านิยม วิถีปฏิบัติ ในด้านพฤติกรรมสุขภาพของสังคมและนำไปสู่การมีสุขภาวะที่ดี (Well being) ของบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม (ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฏ์ และคณะ, 2553)

กฎหมายที่ส่งผลต่อการขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมสุขภาพที่ชัดเจน คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเน้นเชิงการจัดการสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน เช่น การรักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตลอดจนการป้องกันโรคและ

ระงับโรคติดต่อ แต่ยังไม่ครอบคลุมบทบาทของการสร้างเสริมสุขภาพเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และแผนการถ่ายโอนฯ พ.ศ. 2545 ที่เร่งการกระจายอำนาจภารกิจของรัฐไปสู่ท้องถิ่น ต่อมาแผนปฏิบัติการปี 2551 ปรากฏคำว่า สร้างเสริมสุขภาพอยู่ในชื่องานตามภารกิจที่ต้องถ่ายโอน แต่ขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณนั้น ผูกงานบริการด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลเบื้องต้น ไปพร้อมกับสถานีนอนามัยและบุคลากร ซึ่งน่าจะทำให้ภาวะการนำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมสุขภาพล่าช้าออกไป เนื่องจากจะต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนในการรับโอนสถานีนอนามัย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอื่นของระบบสุขภาพตั้งแต่อดีตจนกระทั่งมีโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ได้เริ่มหนุ่่นการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ในการตัดสินใจทำแผนจัดสรรทรัพยากรในการจัดบริการส่งเสริมสุขภาพระดับชุมชนเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ประกอบกับความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมมีผลต่อการสร้างเสริมสุขภาพโดยรวมไปพร้อมๆ กับการพัฒนาชุมชน ในรูปแบบที่หลากหลายและที่เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น

สิ่งที่ท้าทายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมสุขภาพ

กิจกรรมส่งเสริมสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมนอมนามัยส่วนบุคคล เช่น การดูแลเรื่องนม อาหารเสริมและอาหารกลางวันเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กและโรงเรียน การออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ การตรวจสุขภาพ การทำฟัน การจัดหาเวชภัณฑ์ และเครื่องมือแพทย์ให้แก่สถานีนอนามัย การป้องกันโรคติดต่อ ยาเสพติด และมีการดำเนินงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตเช่น การส่งเสริมอาชีพ และการสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพให้แก่คนพิการ ผู้สูงอายุ เด็ก สตรี ผู้ด้อยโอกาส ผู้ประสพภัย และผู้ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ เป็นต้น แม้จะพบว่า มีการประสานและดำเนินงานนโยบายสาธารณะอื่นๆ แล้วเช่น งานป้องกันยาเสพติด การลดปริมาณการใช้สารเคมี การจัดการขยะ และงานควบคุมมาตรฐานอาหารและยา ตาม พ.ร.บ.อาหาร (พ.ศ. 2522) และ พ.ร.บ. ยา (พ.ศ. 2510) แต่ปัจจุบันมีสิ่งที่ท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสร้างเสริมสุขภาพอีกมาก ในด้านภัยคุกคาม และการใช้ชีวิต ดังนี้

1. ภัยคุกคามจากปัจจัยภายนอก

1.1 ผลกระทบจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ มีผลกระทบ เช่น เสียสุขภาพกายถ้าใช้คอมพิวเตอร์นานๆ เสียการเรียนหรือการทำงานเนื่องจากติดเกมส์ ชาดสังคมหรือชาดสัมพันธ์ภาพแบบเผชิญหน้าพบปะพูดคุยโดยตรง หรือมีผลต่ออารมณ์

1.2 ผลกระทบจากแบบแผนการผลิตที่ก่อให้เกิดมลพิษจากอุตสาหกรรมพิษจากสารเคมีปราบศัตรูพืช ผลกระทบจากโรคติดต่อข้ามพรมแดนและโรคติดต่อจากแรงงานย้ายถิ่น

2. การใช้ชีวิตที่มีผลกระทบต่อสุขภาพรวมถึงพฤติกรรมบริโภคนิยม การใช้สารเสพติด อันได้แก่ สุรา ยาสูบ และยาเสพติด และการใช้ชีวิตอยู่ในสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการได้รับอุบัติเหตุหรือในพื้นที่ภัย

จากข้างต้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและมีแนวโน้มที่จะพัฒนาระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับรู้และเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยคุกคามต่างๆ ที่เป็นปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพและวิธีการควบคุมปัจจัยเสี่ยงเหล่านั้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากแนวนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน โดยได้กำหนดให้ทั่วทุกพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด กรอบแนวทางการดำเนินงานด้านการสาธารณสุข กำหนดงานที่ต้องปฏิบัติเป็น 4 ส่วน คือ การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพ โดยบทบาทด้านสาธารณสุขที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืองานด้านสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งเดิมมีแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนและประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพมานานแล้ว แต่กิจกรรมในอดีตมักจะทำให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมทำมากกว่าร่วมคิดและตัดสินใจ การเพิ่มบทบาทในรูปแบบกองทุนสุขภาพตำบลหรืองบประมาณจัดสรรจากท้องถิ่นสู่ชุมชนเพื่องานสาธารณสุขมูลฐานก็ดียังพัฒนาได้อีกมาก ซึ่งต้องสนับสนุนศักยภาพของชุมชนในการร่วมตัดสินใจให้มากขึ้น นอกจากนี้พบว่ามีนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในบางจังหวัด บางตำบล ดังนั้นการจัดการในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม จึงยังเป็นคำถามที่สำคัญในการสร้างเสริมสุขภาพที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- วินัย ลิสมิทธิ และสมศักดิ์ ชุมหรัศมี. (2553). บทบาทที่เหมาะสมของกระทรวงสาธารณสุขภายใต้การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข. รายงานวิจัย; สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- วิวัฒน์ วนรังสิกุล. (2559). บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีต่อส่วนร่วมในการพัฒนางานด้านสาธารณสุข. *วารสารสาธารณสุขศาสตร์*, 46(1), 71-81.
- ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฏ์, จิรบูรณ์ โตสงวน และ หทัยชนก สุมาลี. (2553). บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมสุขภาพและข้อเสนอเชิงนโยบายเรื่องการกระจายอำนาจด้านการสร้างเสริมสุขภาพ. รายงานวิจัย; สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนสุ และฉัษเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2556). ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการจัดการสุขภาพ. คลังนานาวิทยา : ขอนแก่น.
- ศูนย์บริหารกฎหมาย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2555). อนาคตกับการจัดการปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย. มปท.
- สุพัตรา ศรีวณิชการ, ทศนีย์ ญาณะ, มจรพร ภาคพรต และพฤษภา บุคบุญ. (2558). “สู่ชุมชนสุขภาพดี” คู่มือการพัฒนาาระบบสุขภาพชุมชนด้วยกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่. สหมิตรพรินตังแอนด์พับลิชชิง : นนทบุรี.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2552). อนาคตกับการจัดการสัภาพะชุมชน. *หมออนามัย*, 19 (1), 49-53.