HMO-27

การบริหารเชิงกลยุทธ์ตามรูปแบบการประเมินองค์กรแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ของกองทุนหลักประกันสุขภาพ กรณีศึกษา : เทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

Strategic Management based on Balanced Scorecard of Local and Area Health Security Fund : A Case Study of Khon Kaen Municipality, Muang District, Khon Kaen Province

เพราพิลาศ ภูแสงศรี* ดร.สถาพร มงคลศรีสวัสดิ์**

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค และศึกษาแนวทางการพัฒนาคุณภาพของ การดำเนินงานการบริหารเชิงกลยุทธ์ ตามรูปแบบ Balanced Scorecard ของกองทุนหลักประกันสุขภาพของเทศบาลนครขอนแก่น โดยมีกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) จากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย รวมจำนวน 12 คน เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มซึ่งวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการเชิงพรรณนา และวิเคราะห์เนื้อหา นำข้อมูลมาสรุปและเสนอแนะ

ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้ 1. กองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่น มีการดำเนินการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการที่มาจากทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน ซึ่งมีบทบาทในการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดบริการและจัดหาบริการสาธารณสุขเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม 2. ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน คือ ขาดการประสานงาน การวางแผนในการรวมรวมปัญหาจากแต่ละชุมชน ขาดการมีส่วนร่วมและการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขยังไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร 3. แนวทางการพัฒนาคุณภาพของการดำเนินงานการบริหารเชิงกลยุทธ์ตามรูปแบบ Balanced Scorecard ของกองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่น ควรพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดทำวางแผนโครงการ และกิจกรรมด้านสุขภาพอย่างต่อเนื่อง ควรมีการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของระบบหลักประกันสุขภาพที่จะส่งผลให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการและได้รับบริการสาธารณสุขตามสิทธิที่พึงได้ในฐานะความเป็นคนไทย

ABSTRACT

This research is to study problems and barriers of the strategic administration based on balanced scorecard of Local and Area Health Security Fund by Khon Kaen Municpality and to study approaches for developing the strategic administration. Key informants consisted of 1 2 persons from various groups. The in-depth interview and focus groups were used in the study. Descriptive statistics and content analysis were utilized to draw conclusions and suggestions.

The results suggest that 1) Khon Kaen Municipality has managed in a form of a committee from government, private and public sectors. The committee roles were to promote and provide equitably easy-to-access public health services. 2) Problems and barriers of the strategic administration based on balanced scorecard of the Local and Area Health Security Fund were lack of cooperation and planning for the need collection from each community, less participation and health-concerned activities were not thoroughly enough. 3) Recommendations
for improving the strategic administration were proposed such as developing continuous community participation on health program and activities and promoting and publicizing to all sectors with concern for accessible health services for all as Thai citizens.

คำสำคัญ : การบริหารเชิงกลยุทธ์ รูปแบบประเมินองค์กรแบบสมดุล Balanced Scorecard กองทุนหลักประกันสุขภาพ
Keywords : Strategic Management, Balanced Scorecard, Local and Area Health Security Fund

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครอง
** อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทนำ

กองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่นับเป็นนวัตกรรมที่สำคัญในระบบสุขภาพของประเทศไทยในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมดูแลสุขภาพของประชาชนจากหลายภาคส่วนในสังคม โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการประสานหน่วยงาน องค์กร และภาคีเครือข่ายในพื้นที่เข้ามาร่วมค้นหาปัญหาและความต้องการของประชาชน ร่วมวางแผน และส่งเสริมให้เกิดการร่วมดำเนินกิจกรรมด้านสุขภาพ โดยสามารถติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมกับประชาชน (อรจิตต์ บำรุงสกุลสวัสดิ์ และคณะ, 2553)

กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ นอกจากมีเจตนารมณ์ในการสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการดูแลสุขภาพของประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังสนับสนุนให้ประชาชนได้แสดงบทบาทในการพึ่งตนเองด้านสุขภาพและส่งเสริมให้บุคลากรด้านสาธารณสุขในพื้นที่ได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนประชาชนในการดูแลสุขภาพตนเอง ทั้งนี้ยังส่งเสริมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกิดความตระหนักต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพของประชาชนสามารถดูแลสุขภาพได้ด้วยตนเองและการสร้างกลไกในสังคมที่จะต้องเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหาต่างๆที่มีผลต่อสุขภาพให้ลุล่วง

การดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่เริ่มดำเนินการนับตั้งแต่ได้มีประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2549 โดยดำเนินการควบคู่กับมาตรการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ
พ.ศ. 2542 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการด้านส่งเสริมสุขภาพการป้องกันโรคและเข้ามามีบทบาทในการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชน เนื่องจากการกระจายอำนาจสามารถทำให้มีการสร้างโอกาสให้เกิดหลักประกันสุขภาพอย่างทั่วถึงขึ้นมาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะตอบสนองความต้องการหลักประกันสุขภาพของชุมชนได้ดียิ่งขึ้น (สำนักงานหลักประกันสุขภาพ, 2549) ซึ่งการตอบสนองต่อกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่เป็นสิ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการดำเนินงานตลอดจนความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจด้านหลักประกันสุขภาพที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพ

ปัจจุบันการดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นในหลายพื้นที่ยังคงประสบปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการขาดความพร้อมของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกองทุน ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน แผนงาน/โครงการไม่ได้มาจากความต้องการของชุมชนที่แท้จริง การรับรู้หรือมีส่วนร่วมของภาคประชาชนน้อย การขาดบุคลากรรับผิดชอบโดยตรงในกรณีท้องถิ่นขนาดเล็กบุคลากรไม่เพียงพอ ทำให้การดำเนินงานของกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น ในหลายพื้นที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่สามารถดำเนินการกองทุนเพื่อตอบสนองความต้องการประชาชนในพื้นที่การส่งเสริมสุขภาพได้อย่างแท้จริง ซึ่งกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ซึ่งมุ่งหวังที่จะตอบสนองความต้องการในด้านสุขภาพประชาชนในพื้นที่ หากประชาชนในพื้นที่มีความตระหนัก และมีบทบาทร่วมในการจัดการกับปัญหาสุขภาพของพื้นที่ตนเองมากขึ้น ด้วยการสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการรักษาพยาบาล โดยมุ่งเน้นไปที่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมลดความเสี่ยงด้านสุขภาพของประชาชนได้มากขึ้น

นอกจากนั้นกองทุนหลักประกันสุขภาพ เปรียบเป็นการกระจายอำนาจ ซึ่งมีแนวคิดลดบทบาทของรัฐส่วนกลางในการดำเนินการเอง รวมถึงให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ปัญหาสุขภาพให้แก่คนในชุมชนมากขึ้น ในรูปแบบการจัดการแบบการกระจายอำนาจแก่คณะกรรมการบริหารกองทุน เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อตอบสนองความต้องการแก่คนในชุมชนอย่างแท้จริง จึงเห็นได้ว่าการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น/พื้นที่ ที่ดีและมีประสิทธิภาพย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนโดยตรง และสามารถแก้ไขปัญหาที่ตรงตอบสนองความต่อความจำเป็นด้านสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่า และสามารถเข้าถึงกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในชุมชนได้ดีขึ้น ตอบสนองต่อความคาดหวังชุมชนได้ดีขึ้น

ดังนั้น ผู้ทำการศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวทางการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น ที่มีการบริหารจัดการประสบความสำเร็จ มีระบบการบริหารจัดการดีเด่น เพื่อให้เป็นแนวทางในการพัฒนากองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นอื่นๆ โดยในปีที่ผ่านมาสำนักงานหลักประกันสุขภาพ เขต 7 ขอนแก่น ได้มอบประกาศเกียรติคุณรางวัลกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นเทศบาลนครขอนแก่น โดยในปีที่ผ่านมาเทศบาลนครขอนแก่น ได้รับรางวัลการดำเนินงานการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูง เกรด A+ ตามเกณฑ์การประเมินของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งจากรางวัลดังกล่าวเป็นหลักฐานที่สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพที่มีประสิทธิภาพ ที่นำพาให้กองทุนหลักประกันสุขภาพประสบผลสำเร็จ ดังนั้นเพื่อเป็นแนวทางให้กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นอื่น จึงมีแนวคิดที่จะถ่ายทอดความรู้ โดยการถอดบทเรียนของกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบริการจัดการที่มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของการดำเนินงานการบริหารเชิงกลยุทธ์ตามรูปแบบ Balanced Scorecard ของกองทุนหลักประกันสุขภาพของเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการของการดำเนินงานการบริหารเชิงกลยุทธ์ตามรูปแบบ Balanced Scorecard ของกองทุนหลักประกันสุขภาพของเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

3.เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาคุณภาพของการดำเนินงานการบริหารเชิงกลยุทธ์ ตามรูปแบบ Balanced Scorecard ของกองทุนหลักประกันสุขภาพของเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

ขอบเขตของการศึกษา

1.ขอบเขตเชิงพื้นที่ ในการศึกษาครั้งนี้ การดำเนินการของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น ในชุมชนต่างๆ ภายในพื้นที่เทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

2.ขอบเขตเชิงเนื้อหาในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษากระบวนการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จรวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น

3.ขอบเขตเชิงระยะเวลา ในการศึกษาครั้งนี้มีระยะเวลาการศึกษารวม 3 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2558 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลและปรากฏการณ์ในเชิงลึก เป็นการศึกษาการบริหารตามรูปแบบ Balance Scorecard ของกองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะเลือกสัมภาษณ์ผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องและมีบทบาทโดยตรงต่อการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพเทศบาลนครขอนแก่น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการศึกษา ประชากรที่ใช้ในการวิจัยมีจำนวน 12 คน แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 กลุ่มประธานและคณะกรรมการกองทุนหลักประกันสุขภาพ จำนวน 3 คน กลุ่มที่ 2 ตัวแทนผู้รับบริการ กลุ่มสิทธิประโยชน์ จำนวน 4 คน กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้นำชุมชน จำนวน 2 คน กลุ่มที่ 4 เจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 3 คน

2. วิธีการศึกษา

1. ข้อมูลการศึกษาเบื้องต้น (Primary Data) การศึกษาจากเอกสารเพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้น โดยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารของหน่วยงานราชการ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลจากการสืบค้นทางระบบอิเล็คทรอนิกส์ซึ่งเป็นข้อมูลที่มาจากเว็บไซต์ต่างๆ

2. ข้อมูลการศึกษาภาคสนาม (Field Study) เป็นการศึกษาจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยใช้แบบสอบถามซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการที่เน้นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ การสังเกตแบบมีส่วนร่วม ตั้งประเด็นคำถาม จดบันทึก ใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้วิจัยและผู้ให้ข้อมูลในลักษณะการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ โดยผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นแบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) คำถามในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักอย่างกว้างๆและสามารถใช้เป็นแนวทางในการพูดคุยเพื่อให้ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกทันทีเมื่อปรากฏรายละเอียดของข้อมูลที่น่าสนใจ โดยมีแนวประเด็นคำถามแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

1) เป็นคำถามเกี่ยวกับบริบทชุมชนและความเป็นมาของกองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่น

2) เป็นคำถามเกี่ยวกับการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ของกองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น โดยวิเคราะห์ตามหลักการ Balanced Scorecard ซึ่งใช้เฉพาะกิจกรรมหลักแต่จะเป็นแนวคำถามที่มีลักษณะครอบคลุม 4 ด้าน ดังนี้ 1. ด้านการเงิน 2. ด้านการเรียนรู้และการพัฒนา 3. ด้านกระบวนการภายใน 4. ด้านผู้รับบริการ

3) เป็นคำถามเกี่ยวกับแนวทางในการที่จะพัฒนากองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่นให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต 4) เป็นข้อเสนอแนะและการแสดงความคิดเห็น

4.การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 แจ้งความประสงค์ที่จะขอความอนุเคราะห์เข้าพบ เพื่อขอสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

4.2 ติดต่อ ประสานงาน กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามกลุ่มตัวอย่าง เพื่อขอเข้าพบและสัมภาษณ์

4.3 การเข้าสัมภาษณ์ตามกำหนดเวลา และก่อนการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะขออนุญาตบันทึกเสียงและดำเนินการสัมภาษณ์

4.4 ถอดเทปแล้วพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมบันทึกข้อมูลที่ได้จากการสังเกตในขณะที่ดำเนินการสัมภาษณ์

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การวิเคราะห์ข้อมูลที่จะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการพรรณนาเพื่อนำข้อมูลมาสร้างข้อสรุป ทั้งนี้ได้นำเอาทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาอภิปราย วิเคราะห์ อ้างอิง เพื่อหาข้อสรุปและเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

กองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่เป็นการดำเนินงานเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับบุคคลหรือประชาชนในพื้นที่ส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามความพร้อมความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพให้ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ จากการนำหลักการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ตามรูปแบบของ Balanced Scorecard โดยมีมุมมองในการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงกัน 4 ด้าน ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านกระบวนการภายใน มุมมองด้านการเรียนรู้พัฒนา และมุมมองด้านผู้รับบริการ ซึ่งแต่ละมุมมองประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ได้แก่

1) มุมมองด้านการเงิน ประกอบด้วยประเด็นของศักยภาพในการบริหารจัดการด้านการเงินของคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่หรือท้องถิ่น การสนับสนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่หรือท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่หรือท้องถิ่น ประเด็นปัญหาหลักในด้านการเงิน เกิดมาจากการประสานงานเพื่อรวบรวมความต้องการของประชาชนในพื้นที่จากชุมชนต่างๆ อย่างเป็นระบบ ผ่านการดำเนินงานในรูปแบบของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ อาจส่งกระทบต่อการปฏิบัติงานและการอนุมัติงบประมาณโครงการต่างๆ ทำให้เกิดความล่าช้า

2) มุมมองด้านกระบวนการภายใน ประกอบด้วยประเด็นการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้และเทคโนโลยีศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารประชาสัมพันธ์ของกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่หรือท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้ของบุคลากรในกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่หรือท้องถิ่น ปัญหาด้านกระบวนการภายใน คือ กองทุนหลักประกันสุขภาพ

เทศบาลนครขอนแก่น ไม่มีคู่มือการเสนอขอรับงบประมาณ เพื่อให้ชุมชนได้มีการวางแผนดูแลสุขภาพได้ง่ายและสามารถเข้าถึงกองทุนหลักประกันสุขภาพได้อย่างแท้จริง รวมทั้งประชาชนทุกคนควรมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในระบบการจัดการด้านสุขภาพ ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น การดูแลสุขภาพตนเองครอบครัวชุมชนและท้องถิ่น ให้มีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิภาพ

3) มุมมองด้านการเรียนรู้และพัฒนา ประกอบด้วย ประเด็นการบริหารจัดการกองทุนแบบมีส่วนร่วมการจัดทำแผนงาน การคัดเลือกคณะกรรมการกองทุน และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงงาน และการเปิดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สร้างการรับรู้และสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมาย ปัญหาด้านการเรียนรู้และการพัฒนา คือ การขาดการวางแผนและการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของกองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการด้านสุขภาพชุมชน แต่ประชาชนก็ยังมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการมาเพื่อขอรับงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินกิจกรรมด้านสุขภาพเป็นจำนวนน้อย จึงทำให้งบประมาณของกองทุนสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่นในแต่ละปี คงเหลืออยู่เป็นจำนวนมากเป็นปัญหาทางการบริหารที่สำคัญของคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพเทศบาลนครขอนแก่นที่จะต้องควบคุมกำกับให้มีการใช้เงินให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่าภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ตลอดจนตอบสนองความต้องการในการแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชน

4) มุมมองด้านผู้รับบริการ ประกอบด้วยประเด็น กระบวนการมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพชุมชน การจัดการบริการสร้างเสริมสุขภาพและเครือข่ายระวังสุขภาพกิจกรรม มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารสร้างนวัตกรรมในการดูแลสุขภาพหรือจัดโครงการส่งเสริมสุขภาพดำเนินการโดยชุมชน ในด้านปัญหาของผู้รับบริการ คือ ปัญหาที่ผู้มาร่วมโครงการนั้นมักเป็นประชาชนหน้าเดิมที่ได้เข้าร่วมแทบจะทั้งหมดทุกโครงการโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนรายใหม่ เทศบาลควรเปลี่ยนตัวชี้วัดในเชิงปริมาณของผู้เข้าร่วม หรือจัดทำโครงการนำร่องหรือกิจกรรมอื่นที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วม หากมีการดำเนินงานได้ผลดีสามารถส่งเสริมสุขภาพของผู้รับบริการแล้ว อาจจะทำให้โครงการอื่นๆ สามารถใช้ตัวชี้วัดเชิงปริมาณมาร่วมด้วยประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่มีการพัฒนามานานนั้น จึงควรมีการพัฒนารูปแบบของการมีส่วนร่วมตามตัวแบบของการมีส่วนร่วมในอนาคต

แนวทางการพัฒนาการบริหารเชิงกลยุทธ์ตามรูปแบบ Balanced Scorecard ของกองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่น คือ

1. ด้านการเงิน กองทุนหลักประกันสุขภาพเทศบาลนครขอนแก่น ควรจัดทำคู่มือการเสนอขอรับงบประมาณ เพื่อให้ชุมชนได้มีการวางแผนดูแลสุขภาพได้ง่ายและสามารถเข้าถึงกองทุนหลักประกันสุขภาพได้อย่างแท้จริง รวมทั้งประชาชนทุกคนควรมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในระบบการจัดการด้านสุขภาพ ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น การดูแลสุขภาพตนเอง ครอบครัวชุมชน และท้องถิ่น ให้มีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิภาพ

2. ด้านกระบวนการภายใน การพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่เทศบาลนครขอนแก่น ในด้านการบริหารบุคคล โดยการจัดอบรมหลักสูตรการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพให้แก่คณะกรรมการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพ ด้านการรับรู้ประโยชน์ของกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น และการรับรู้บทบาทของคณะกรรมการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เพื่อเตรียมการให้คณะกรรมการบริหารระบบหลักประกันสุขภาพมีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งการไปศึกษาดูงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพอย่างเป็นระบบ และเกิดผลสัมฤทธิ์เชิงประจักษ์แล้ว

3. ด้านการเรียนรู้และพัฒนา การพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่เทศบาลนครขอนแก่น เป็นกลไกสำคัญต่อความสำเร็จของการดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ เพราะคณะกรรมการเป็นบุคคลสำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ที่จะทำให้เกิดการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุนและเรียนรู้ร่วมกัน พัฒนาการดำเนินงานของกองทุนให้มีประสิทธิภาพการทำงานเพื่อประชาชนโดยตรง ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมด้วยการเข้าหาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบด้านสุขภาพโดยตรง

อาจมีการสร้างรูปแบบการจัดกิจกรรมและสร้างการมีส่วนร่วม ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการการริเริ่มโครงการที่ขอรับงบประมาณจากกองทุน มีส่วนร่วมในการวางแผนโครงการที่ได้รับงบประมาณจากกองทุน มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ มีส่วนร่วมในการรับผลที่เกิดจากโครงการและมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

4. ด้านผู้รับบริการ กองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่น ควรเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนให้เพิ่มมากขึ้นในการที่จะทำให้ประชาชนตระหนัก เข้าใจและให้ความสำคัญกับสุขภาพตนเอง ครอบครัว และชุมชนเพิ่มมากขึ้น โดยการเพิ่มช่องทางประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นในพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้นและครอบคลุมทุกด้าน เพื่อให้การบริการสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มแม่และเด็ก กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ กลุ่มประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยงและกลุ่มผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่อยู่ในพื้นที่ เพราะเมื่อมีการตอบสนองในระดับมากยิ่งขึ้น จะทำให้การดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นประสบผลสำเร็จจนเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ต่อไป อีกทั้งควรสร้างความร่วมมือกับภาคีเครือข่าย โรงพยาบาล ศูนย์แพทย์ในเขตพื้นที่ ดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนอย่างเข้มข้น

อภิปรายผลการศึกษา

การกระจายอำนาจด้านสุขภาพได้มีการกระจายลงไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพเทศบาลนครขอนแก่นมีการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช) อย่างเคร่งครัด สอดคล้องกับผลการศึกษาของประสิทธิ์ ลีระพันธ์ และรุจินาถ อรรถสิทธิ์ (2548) มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องซึ่งคุณสมบัติและองค์ประกอบของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเป็นไปอย่างตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับการศึกษาของวินัย ลีสมิทธิ์ และประพาพรรณ อุ่นอบ (2548) ซึ่งทำให้องค์ประกอบที่มีคุณภาพสามารถให้การรับประกันว่าจะสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง (ชิตสุภางค์ เที่ยงแท้ วิภารัตน์ ยมดิษฐ์ จริยา อินทนา และรจนารถ ชูใจ, 2551) โดยเทศบาลนครขอนแก่นได้จัดงบประมาณสมทบการดำเนินงานร่วมด้วยในสัดส่วนสูงคือ ร้อยละ 50 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรร (อาภาพร พาหะนิชย์, 2556) ในการบริหารเชิงกลยุทธ์ของเทศบาลนครขอนแก่น ได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นกองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่น จึงได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ประชาชนเกิดความตระหนักเข้าใจและให้ความสำคัญกับสุขภาพตนเอง ครอบครัว และชุมชนเพิ่มมากขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของสุภัทร ฮาสุวรรณกิจ วิจัย ยานวิมุตติ และมณฑา ถิระวุฒิ (2550) นอกจากนี้การเพิ่มช่องทางประชาสัมพันธ์การดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพให้มากยิ่งขึ้นและครอบคลุมทุกด้าน จะทำให้การดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่น ประสบผลสำเร็จจนเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ต่อไป

โครงการต่างๆ ที่เทศบาลนครขอนแก่นได้พยายามจัดให้แก่ประชาชนทุกคนในท้องถิ่น แม้แต่ผู้ด้อยโอกาสและผู้พิการที่มีอยู่จำนวนมากและกระจายไปตามชุมชนต่างๆ โดยโครงการต่างๆ ในระยะปีหลังสองสามปีที่ผ่านมานี้ ได้เจาะลึกเข้าสู่ระดับครัวเรือนในชุมชนมากขึ้น โดยมีรายละเอียดและผลกระทบที่จะสามารถสร้างความเจริญทางสุขภาพแก่ผู้ป่วยและผู้ประสบกับปัญหาสาธารณสุขที่จะต้องได้รับการแก้ไข แต่ปัญหาที่พบจากการร่วมโครงการต่างๆ ของเทศบาลนครขอนแก่นก็คือ ปัญหาที่ผู้มาร่วมโครงการนั้นมักเป็นประชาชนหน้าเดิมหรือรายเก่าของชุมชนหรือของท้องถิ่น ที่เรียกได้ว่าเป็นเจ้าเก่า และเข้าร่วมไปแทบจะทั้งหมดทุกโครงการ โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนรายใหม่ หรือหน้าใหม่ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว คงไม่มีใครมีปัญหาสุขภาพไปเสียแทบจะทุกอย่าง (ประสิทธิ์ ลีระพันธ์ และรุจินาถ อรรถสิทธิ์, 2548) จึงเป็นปัญหาในการส่งเสริมสุขภาพของท้องถิ่นที่จะเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (ปรีชา อุปโยคิน อภิสม อิทรลาวัลย์ และธันวา เอี่ยวงาม, 2547) ซึ่งการใช้ตัวชี้วัดเชิงปริมาณโดยการนับจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการจึงไม่น่าจะตอบโจทย์ในการแก้ไขปัญหาสุขภาพของท้องถิ่น ควรมีการพิจารณาตัวชี้วัดใหม่ๆ ในเชิงคุณภาพร่วมด้วย โดยอาจจะไม่จำเป็นต้องมีผู้เข้าร่วมโครงการจำนวนมาก บางโครงการอาจมีผู้เข้าร่วมโครงการน้อยในรุ่นแรกๆ เพราะเป็นรุ่นของการนำร่อง หากมีการดำเนินงานได้ผลดีสามารถส่งเสริมสุขภาพของผู้รับบริการแล้ว อาจจะทำให้โครงการในรุ่นหลังต่อๆ มาสามารถใช้ตัวชี้วัดเชิงปริมาณมาร่วมด้วย (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2550) ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนใน

ท้องถิ่นที่มีการพัฒนามานานนั้น จึงควรมีการพัฒนารูปแบบของการมีส่วนร่วมตามตัวแบบของการมีส่วนร่วมในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

1) คณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพ เทศบาลนครขอนแก่น ควรพัฒนากระบวนการกำหนดนโยบายในการกำหนดโครงการพัฒนาสุขภาพเพื่อเป็นแนวทางในการรวบรวมความต้องการของประชาชนในพื้นที่ในการกำหนดโครงการของชุมชนต่างๆ ทั้ง 93 ชุมชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น

2) ควรมีการส่งเสริมการวางแผนบริหารโครงการพัฒนาสุขภาพเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้มากที่สุด ด้วยการใช้หลักการประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนในชุมชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในระดับขั้นต่างๆ ของโครงการพัฒนาสุขภาพต่างๆ ของเทศบาลนครขอนแก่น เช่น ควรมีการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อนำมาพัฒนากองทุน และสร้างแรงกระตุ้น หรือ ส่งเสริมจัดกิจกรรมที่สร้างเสริมสุขภาพโดยให้ประชาชนเป็นผู้นำเสนอโครงการ เป็นต้น

3) ควรมีจัดการความรู้ในการเสนอแผนพัฒนาสุขภาพชุมชนให้แก่ตัวแทนชุมชนต่างๆ ของเทศบาลนครขอนแก่น เช่น จัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละชุมชน เนื่องจากแต่ละชุมชนจะมีสภาพปัญหาต่างกัน หรือควรจัดการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้เกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาสุขภาพ ที่แสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับโดยตรง เพื่อให้ได้โครงการที่มีคุณภาพและก่อให้เกิดผลกระทบในทางบวกต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่หรือชุมชนของตนเอง

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาครั้งต่อไป

1) ในการศึกษาครั้งต่อไปควรศึกษาประเด็นปัญหาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพื่อการรวบรวมปัจจัยตั้งต้นในกระบวนการนำเข้าของการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในพื้นที่หรือท้องถิ่น อันจะเป็นกระบวนการสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

2) นอกจากนี้ยังควรทำการศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วม เพื่อหาแนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมทุกระดับของแนวคิดการมีส่วนร่วมจนถึงขั้นสูงสุดคือในการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วมนั้น เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในวงกว้างกว่าที่เกิดขึ้นในชุมชนสังคมที่มีประชาชนให้ความสนใจจำนวนน้อย

3) ควรมีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research – PAR) เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการดำเนินงาน และบทบาทที่เหมาะสมในการส่งเสริมกองทุนหลักประกันสุขภาพของเทศบาลนครขอนแก่น

กิตติกรรมประกาศ

บทความฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก ดร.สถาพร มงคลศรีสวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณา ให้ความช่วยเหลือคำแนะนำ พร้อมทั้งช่วยแก้ปัญหา ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการ ทำงานวิจัยด้วยความเอาใจใส่และเมตตาเป็นอย่างสูงตลอดมา จนทำ ให้งานวิจัยฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งคณาจารย์ท่านอื่นๆและครอบครัว ที่เป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนเสมอมา ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านด้วยความเคารพอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

เอกสารอ้างอิง

ชิตสุภางค์ ทิพย์เที่ยงแท้ วิภารัตน์ ยมดิษฐ์ จิริยา อินทนาและรจนารถ ชูใจ. (2551). **รายงานผลการวิจัยผลการดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพเทศบาล ตำบลสวนหลวง.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2550). **การวิจัยนโยบายสาธารณะกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น.** คณะเศรษฐศาสตร์:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประสิทธิ์ ลีระพันธ์ และรุจินาถ อรรถสิทธิ์. (2548). **สถานการณ์และเงื่อนไขการกระจายอำนาจด้านสุขภาพในท้องถิ่น: กรณีศึกษาจากการพัฒนานำร่องรูปแบบ กสพ. จังหวัดภูเก็ต.** กระทรวงสาธารณสุข: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ปรีชา อุปโยคิน อภิสม อินทรลาวัณย์ และธันวา เอี่ยมงาม. (2547). **สถานการณ์และเงื่อนไขการกระจายอำนาจด้านสุขภาพในท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่.** มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

วินัย ลีสมิทธิ์ และประภาพรรณ อุ่นอบ. (2548). **การประเมินผลการบริหารงานหลักประกันสุขภาพ**

ผ่านกลไกคณะอนุกรรมการหลักประกันสุขภาพระดับจังหวัด. นนทบุรี: สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย.

สุภัทร ฮาสุวรรณกิจ วิจัย ยานวิมุตติ และมณฑา ถิระวุฒิ. (2550). **โครงการศึกษาการมีส่วนร่วมในระบบหลักประกันสุขภาพระดับชุมชน กรณีศึกษา : โรงพยาบาลจะนะกับศูนย์สวัสดิการสุขภาพชุมชน ตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา.** มหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์: สงขลา.

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. (2549). **คู่มือระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่.**(พิมพ์ครั้ง ที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

อรจิตต์ บำรุงสกุลสวัสดิ์ และคณะ.(2553). **คู่มือปฏิบัติงานกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่.** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

อาภาพร พาหะนิชย์.(2556).**การบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ในเทศบาลนครขอนแก่น.** รายงานการศึกษาอิสระ. สาขาการปกครองท้องภิ่น.วิทยาลัยปกครองท้องถิ่น.มหาวิทยาลัยขอนแก่น