

บทที่ 1

บทนำ



## ความสำคัญของสุขภาพ

ในบรรดาปัจจัยทั้งหลายที่จะนำมาซึ่งความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทย มีความเห็นว่าปัจจัยทางคนประชาชนนี้มีความสำคัญมากที่สุด เพราะประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะมั่นคงให้ประเทศไทยมีความเป็นไปในรูปลักษณะใด ไม่ว่าจะเจริญขึ้นหรือมีความมั่นคง หรือเสื่อมลง ส่วนใหญ่ก็เป็นผลมาจากกระทำของประชาชนของประเทศนั้นเอง ดังมีผู้กล่าวว่า "ประชาชนเป็นทรัพยากรอันสำคัญยิ่งของประเทศ ที่เรียกว่า ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource)"<sup>1</sup>

การที่ประเทศไทยใดประเทศหนึ่งมีประชาชนเป็นจำนวนมากแต่เพียงอย่างเดียว ไม่ใ้หมายความว่าจะทำให้ประเทศนั้นมีความเจริญมั่นคงก้าวหน้าเสมอไป ดังจะเห็นได้จากในปัจจุบันนี้ที่บางประเทศมีประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่ไ้ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ตรงกันข้ามกลับอยู่ในประเทศที่ด้อยพัฒนาควยซ้ำ ส่วนบางประเทศที่มีจำนวนประชาชนเล็กน้อย แต่เป็นประชาชนที่มีคุณภาพ ก็กลับกลายเป็นประเทศที่มีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้ากว่าประเทศที่มีประชาชนจำนวนมากกว่าเสียอีก ดังนั้น"จึงไม่มีทรัพยากรของชาติอันใดที่จะส่งเสริมพลังอำนาจแห่งชาติใดดีกว่าคุณภาพของประชากร"<sup>2</sup> โดยเฉพาะประเทศไทยในระยะนี้

<sup>1</sup> ยลสลวย อิศรางกูร ณ อยุธยา, "การบริการทางค่านันทนกรรมในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 2.

<sup>2</sup> ชำนาญ บุบรุณ, "บริการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของฝ่ายสาธารณสุข," ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลเอกมังกร พรหมโยธี (พระนคร: ม.ป.ท., 2509), หน้า 45.

เรากำลังพัฒนาการ เศรษฐกิจของชาติทุกวิถีทาง ถ้าหากขาดทุนก็พอจะหาทางกู้เงินมาดำเนินการได้ แต่ถ้าวางเราขาดประชากรที่มีคุณภาพพอจะเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาแล้ว การขี้มหรือจ้างชาวต่างประเทศมาทำงานแทนคนไทยย่อมไม่มีทางจะทำได้ทั่วถึงทุกวงการได้ จะก่อให้เกิดความยุ่งยากนานับประการ และการทุ่มเทชีวิตจิตใจให้กับงานขอมสู้คนไทยเราเองไม่ได้

สำหรับคุณภาพของประชาชนจะอยู่ในเกณฑ์หรือเลวนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ หลายประการ แต่ที่เห็นว่าเป็นปัจจัยอันสำคัญยิ่งที่จะนำมาซึ่งประชาชนที่มีคุณภาพ ก็คือสุขภาพของประชาชน การที่ประชาชนมีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ ก็จะสามารถประกอบกิจการงานให้เป็นประโยชน์แก่สังคม และเพิ่มพูนผลผลิตให้แก่ประเทศชาติ แต่ถ้าวางประชาชนมีสุขภาพไม่สมบูรณ์ ร่างกายอ่อนแอ มีโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ เบียดเบียนอยู่เสมอ ก็ย่อมไม่สามารถประกอบหน้าที่การงานให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศได้ หรือแม้จะประกอบกิจการงานต่าง ๆ ใดบ้าง ก็เป็นไปอย่างไม่มีสมรรถภาพเท่าที่ควร ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศได้ในทุก ๆ ทาง โดยเฉพาะความสูญเสียทางเศรษฐกิจ เราจึงได้ยินผู้กล่าวเสมอ ๆ ว่า "อนามัยช่วยให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ" <sup>1</sup> เพราะคนจะมีกำลังผลิตได้ไม่ว่าทางคานสมองหรือร่างกายก็ต้องมีสุขภาพดี อนามัยดีมาก กำลังผลิตก็มีมากขึ้น ถ้ามีโรคเบียดเบียนกำลังผลิตก็ลดน้อยลง แม้วางผลผลิตที่แต่ละคนแสดงออกมานั้นจะเป็นรายได้ส่วนตัวของเขาเอง แต่ผลรวมเป็นการผลิตของประชากรก็คือ เศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากนี้การมีสุขภาพไม่สมบูรณ์ จะทำให้ประชาชนเสียชีวิตก่อนวัยอันสมควร ทำให้ประเทศต้องสูญเสียแรงงานทั้งทางคานเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม คิดเป็นมูลค่าปีละมหาศาลทีเดียว และยังทำให้สิ้นเปลืองเงินและเวลาในการรักษาพยาบาลด้วย ซึ่งประเทศต้องใช้งบประมาณไปในการรักษาผู้ป่วยปีละมากมาย อันเป็นการทอนกำลังทาง

<sup>1</sup> จิตต์ เหมะจุฑา, "การพัฒนาการสาธารณสุข," ใน รายงานการประชุมใหญ่ทางวิชาการครั้งที่ 2 เรื่องการพัฒนากับความมั่นคงของชาติ (พระนคร: ม.ป.ท., 2512), หน้า 10.

เศรษฐกิจของชาติอย่างมาก ในทางกลับกัน หากภาวะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาพตกต่ำ และประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนเดือดร้อน สภาพแวดล้อมของสังคมก็ยากจน เป็นเช่นนี้ย่อมอำนวยให้เกิดโรคร้ายไข้เจ็บชุกชุม และเป็นช่องทางที่จะทำให้เกิดโรคติดต่อระบาดขึ้นได้ง่าย การที่จะพัฒนาการสาธารณสุขให้เจริญก้าวหน้าก็ทำไม่ได้ เพราะมีเงินไม่เพียงพอ เนื่องจากการลงทุนในด้านการสาธารณสุขจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากมายและไม่เห็นผลตอบแทนโดยทันที เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ภาวะเศรษฐกิจของประเทศและภาวะอนามัยของประชาชนมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันอยู่เป็นอันมาก<sup>1</sup>

ความสำคัญของสุขภาพนอกจากจะมีผลต่อเศรษฐกิจแล้ว ก็ยังมีผลต่อทางการเมือง สังคมและทางคานทหาร เพราะว่าการที่ประชาชนจะเข้าใจต่อการปกครองว่ามีรูปแบบและระเบียบวิธีอย่างไร หรือการที่ประเทศจะมีกำลังทหารที่เข้มแข็งและเฉลียวฉลาดก็จำเป็นจะต้องได้รับการศึกษา และการที่จะรับการศึกษาก็อย่างคั้นนั้นก็ต่อเมื่อมีสมองที่ดี ซึ่งต้องได้มาจากการที่มีร่างกายสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรง

เท่าที่กล่าวถึงความสำคัญของสุขภาพของประชาชนมาแล้วทั้งหมดนี้ ก็พอจะสรุปความได้ตามรายงานของ เซอร์ เอ็ดวิน แชดวิก (Sir Edwin Chadwick) ที่ว่า "ประเทศชาติแม้จะมีความรุ่งเรืองภายนอกปานใดก็ดี จะไม่สามารถดำรงยั่งยืนอยู่ได้หากประชาชนในประเทศนั้นมีอนามัยทรุโทรมและยากจนคนแค่น ทั้งนี้ก็เพราะว่าความมั่นคงของประเทศย่อมขึ้นอยู่กับสุขภาพของประชาชน"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ผัน แสงสิงแก้ว, "การพิจารณาปัญหาประชากรของประเทศไทยในแง่ของการสาธารณสุขและการแพทย์," ใน รายงานการสัมมนาระดับชาติ ครั้งที่ 2 เกี่ยวกับประชากรของประเทศไทย (พระนคร: ม.ป.ท., 2508), หน้า 389.

<sup>2</sup> บลสลาย อิศรางกูร ณ อยุธยา, "การบริการทางคานทันตกรรมในประเทศไทย," หน้า 5.

## ลักษณะของปัญหา

เมื่อสุขภาพมีความสำคัญเช่นนี้ การให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนก็น่าจะให้ความสำคัญเช่นเดียวกัน "ในประเทศที่พัฒนาแล้ว บริการสาธารณสุขมักมีแค่การป้องกันโรค และส่งเสริมสุขภาพอนามัย"<sup>1</sup> แต่ประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยหรือประเทศด้อยพัฒนา บริการด้านการรักษายังมีความสำคัญมากและมียังไม่พอเพียง แม้ว่าจะมีโรงพยาบาลอยู่หลายแห่ง แต่ก็ไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงพออยู่นั่นเอง

สำหรับกรุงเทพมหานคร นอกจากจะมีโรงพยาบาลที่ให้บริการด้านการรักษาแล้ว ก็ยังมีศูนย์บริการสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้บริการทั้งด้านการรักษา ป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพสำหรับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครทั่วไปทุกระดับและฐานะ โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าศูนย์บริการสาธารณสุขนี้จะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามเขตต่าง ๆ ทั่วไปในกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัจจุบันนี้มีอยู่ 48 ศูนย์ แล้วก็ตาม งานบริการสาธารณสุขก็ยังไม่อาจดำเนินการอย่างเพียงพอกับความต้องการของประชาชน เพราะภาวะการณ์ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก "ทั้งนี้เนื่องจากการขยายเขตของกรุงเทพมหานคร และอัตราการเพิ่มขึ้นของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับคนส่วนใหญ่มักจะอพยพย้ายเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ด้วยความหวังที่จะคิดหารายได้ให้มากขึ้น"<sup>2</sup> เมื่อมีประชากรที่มากเกินไป "ซึ่งจากรายงานสถิติจำนวนราษฎรประจำเดือนตุลาคม พ.ศ. 2522 ปัจจุบันมีประชากรในกรุงเทพมหานครทั้งสิ้นถึง 4,976,811 คน"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, "การบริการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของฝ่ายสาธารณสุข," หน้า 45.

<sup>2</sup> วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ, "ปัญหาของประชากรและแหล่งที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร" (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ม.ป.ป.). (อัครสำเนาไม่เรียงหน้า).

<sup>3</sup> กองประชาสัมพันธ์, "กทม. มีประชากรเกือบ 5 ล้านคน," ชาวกรุงเทพมหานคร (6 ธันวาคม 2522): 2.

ซึ่งทำให้เกิดการขาดแคลนที่อยู่อาศัย เกิดภาวะแออัดยัดเยียดขึ้นในกรุงเทพฯ การอพยพจากชนบทเข้ามาสู่เมืองหลวง ทำให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นทั่วไป เกิดภาวะความยากจน ทำให้มีปัญหาสุขาพอนามัย เป็นช่องทางให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บและโรคระบาดได้ง่าย เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ศูนย์บริการสาธารณสุขและรับผิดชอบได้ไม่ทั่วถึง ไม่สามารถให้บริการสาธารณสุขได้ทั่ว นอกจากนี้ตัวศูนย์บริการสาธารณสุขเองอาจจะมีการประชาสัมพันธ์ไม่เพียงพอ เนื่องจากยังมีประชาชนอีกจำนวนมากในกรุงเทพฯ ที่ยังไม่รู้จักศูนย์บริการสาธารณสุข ว่าศูนย์บริการสาธารณสุขคืออะไร ให้บริการอะไรบ้าง ตลอดจนอยู่ที่ไหนในเขตของตน เป็นการเสียประโยชน์ที่ตนควรจะได้รับ อีกประการหนึ่งที่ทำให้ศูนย์บริการสาธารณสุขไม่สามารถบริการได้เต็มที่ก็อาจขึ้นอยู่กับการบริหารงานของศูนย์ฯ ตลอดจนสถานที่ตั้งของศูนย์บริการสาธารณสุขไม่สอดคล้องกับแหล่งชุมชนที่อยู่อาศัย

### วัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา

จากความสำคัญของสุภาพและลักษณะของปัญหานี้เอง เป็นผลให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาถึงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับศูนย์บริการสาธารณสุข นับตั้งแต่ความเป็นมา บริการต่าง ๆ ของศูนย์บริการสาธารณสุขที่ให้กับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร การจัดหน่วยงาน การดำเนินงานของศูนย์บริการสาธารณสุขว่าเป็นอย่างไรในอันที่จะนำบริการต่าง ๆ เหล่านั้นไปสู่ประชากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง เนื่องจากการปฏิบัติงานของศูนย์บริการสาธารณสุขจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไร เพียงพอหรือไม่นั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญสองประการ คือ กำลังคน และกำลังทรัพยากร หรืองบประมาณแล้ว ก็ยังขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางด้านการบริหารอีกด้วย การบริหารงานนี้มีความสำคัญมากในการที่จะทำให้การบริการเพื่อสุขภาพที่ออกไปสู่ประชาชนก้าวหน้าไปได้ ถ้าหากมีการบริหารงานที่ไม่ถูกต้องไม่เหมาะสม ก็จะทำให้การปฏิบัติงานไม่ไต่ผลเต็มที่ และในที่สุดประชาชนก็จะไม่มีโอกาสที่จะได้รับบริการอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงกัน นอกจากนี้ ในกรณีที่พบว่า การบริหารงาน และการดำเนินงานของศูนย์บริการสาธารณสุขในปัจจุบันยังมี



ปัญหาและข้อบกพร่องอันเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติหน้าที่ หรือบั่นทอนประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ของศูนย์บริการสาธารณสุข ทำให้การบริการเพื่อสุขภาพที่ไปสู่ประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ วิทยาลัยพณิชยศาสตร์นี้จะให้ข้อเสนอแนะในอันที่จะปรับปรุงการบริหารงานในค่านี้นี้ให้เหมาะสม เพื่อ เป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงต่อไป

### ประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษานี้

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของ ศูนย์บริการสาธารณสุข ซึ่งจะช่วยเป็นแนวทางที่จะทำให้ผู้บริหารงานสาธารณสุขได้ถึงความสำคัญ และช่วยพิจารณาทำการปรับปรุงแก้ไข หรือสนับสนุนเกี่ยวกับงานของศูนย์บริการ สาธารณสุข เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เจริญก้าวหน้า สามารถบริการให้แก่ ประชาชนในกรุงเทพมหานคร ได้อย่างสมบูรณ์และทั่วถึง อันเป็นผลดีแก่ศูนย์บริการสาธารณสุข และแก่ประชาชนด้วย

2. เมื่อผู้บริหารงานค่านสาธารณสุขได้เข้าใจและเห็นความสำคัญของการมีศูนย์- บริการสาธารณสุข ตลอดจนประโยชน์จากการทำงานของศูนย์บริการสาธารณสุขที่มีต่อ ประชาชน โดยเฉพาะครอบครัวที่มีรายได้น้อย จะได้ทำการปรับปรุงแก้ไขให้ศูนย์บริการ สาธารณสุขสามารถบริการประชาชนได้มากขึ้นและมีประสิทธิภาพดีขึ้น อีกทั้งหาทางที่จะ ทำให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการมีสุขภาพดี พร้อมกับการประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึง ลักษณะการทำงานของศูนย์ฯ ว่าเป็นไปในรูปแบบใด ให้บริการอะไรได้บ้างอันจะเป็นประโยชน์ ต่อตัวเขาเองและครอบครัว และไปรับบริการของศูนย์บริการสาธารณสุข ซึ่งนอกจากจะเป็น ประโยชน์ต่อประชาชนคือช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายทั้งด้านการรักษาและค่านอื่น ๆ ของ ประชาชนแล้ว ยังเป็นการแบ่งเบาภาระของโรงพยาบาลไปด้วยในตัว เพราะแทนที่พวกเขา จะไปโรงพยาบาลซึ่งมีคนไปรอรับการรักษามากอยู่แล้ว เขาก็สามารถไปที่ ศูนย์บริการสาธารณสุขซึ่งตั้งอยู่ใกล้บ้าน สะดวกในการเดินทางและไม่ต้องเสียเวลามากด้วย

ซึ่งในบางครั้งคนไข้บางคนก็เพียงแต่เจ็บป่วยเป็นไข้เล็กน้อย ๆ ไม่ได้เจ็บป่วยมากจนต้องไปตั้งโรงพยาบาล เพราะทางศูนย์บริการสาธารณสุขก็มีแพทย์ประจำศูนย์ที่สามารถรักษาโรคทั่ว ๆ ไปให้ได้ หรือในบางกรณีผู้ที่ป่วยครั้งแล้วครั้งเล่าโดยมากเป็นโรคที่สามารถป้องกันไคหากเขาได้มีความรู้เกี่ยวกับการป้องกันโรคต่าง ๆ และส่งเสริมสุขภาพอนามัยก็อาจจะไม่เป็นโรคคั้งกล่าว ซึ่งทางศูนย์บริการสาธารณสุขก็มีบริการทางคานป้องกันและส่งเสริมสุขภาพควยเช่นกัน

### วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ เป็นการศึกษาข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการปรับปรุงในการดำเนินงานและการบริหารงานสาธารณสุขของศูนย์บริการสาธารณสุข ดังนั้นวิธีการศึกษาส่วนนี้จึงจำเป็นต้องคคนควา และรวบรวมข้อมูลทางคานนี้จาก เอกสาร บทความ บันทึกรกกิจการกรทำงานของราชการ ขาวสารต่าง ๆ ตลอดจนหนังสือต่าง ๆ ที่ได้มีผู้เขียนหรือรวบรวมไว้ เพื่อให้ได้ข้อมูลมากที่สุดมาเป็นส่วนประกอบในการทำวิทยานิพนธ์ การศึกษาจึงเป็นไปในรูปการคคนควาจากเอกสาร

นอกจากจะได้ศึกษาข้อมูลจากแหล่งทุคยภูมิตามที่ไคกล่าวข้างคนแล้ว ก็ยังได้ทำการศึกษาจากแหล่งปฐมภูมิควย นั่นคือ ทำการสัมภาษณ์แพทย์ พยาบาล และผู้ทรงคณวุฒิที่มีความรู้เกี่ยวกับงานของศูนย์บริการสาธารณสุขบางทาควยตนเอง เพราะผู้เขียนมีความเห็นว่าการคคนควาจากเอกสารและหนังสือต่าง ๆ แต่เพียงอย่างคเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอพร้อมกันนั้นก็ยังได้ออกแบบสอบถามและส่งแบบสอบถามไปยังแพทย์หัวหน้าประจำศูนย์บริการสาธารณสุขต่าง ๆ ภายในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 48 แห่ง แต่เนื่องจากมีศูนย์บริการสาธารณสุข 1 แห่ง ไคยุบไป อีก 2 แห่งกำลังดำเนินการก่อสร้าง และอีก 2 แห่ง ไม่มีแพทย์หัวหน้าประจำศูนย์บริการสาธารณสุข จึงทำให้เหลือเพียงจำนวน 43 แห่ง ในการส่งแบบสอบถามนี้ไคใช้วิธีไปสอบถามควยตนเองและอาศัยบุคคลอื่นช่วยควย เพื่อให้

การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นไปด้วยความรวดเร็วเนื่องจากมีเวลาจำกัด และยังได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและแน่นอนไม่ตกหล่นหายไป นอกจากนี้ยังได้ทำการสังเกตการณ์การทำงานของศูนย์บริการสาธารณสุขไปด้วยในตัว



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย