

Chulalongkorn Medical Journal

Volume 18
Issue 2 April 1973

Article 13

4-1-1973

ปัญหาสาธารณสุขของประเทศ

สมบุญ พ่องอักษร

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/clmjournal>



Part of the [Medicine and Health Sciences Commons](#)

Recommended Citation

พ่องอักษร, สมบุญ (1973) "ปัญหาสาธารณสุขของประเทศ," *Chulalongkorn Medical Journal*: Vol. 18: Iss. 2, Article 13.
Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/clmjournal/vol18/iss2/13>

This Other is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Chulalongkorn Medical Journal by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

ปัญหาสาธารณสุขของประเทศ*

สมบุญ ผ่องอักษร**

เรื่องที่ผมจะพูดวันนี้ เป็นแต่เพียงหลักการของการสาธารณสุข ฉะนั้น จึงพยายามจะพูดให้สั้นที่สุดจะสั้นได้ เพื่อให้ท่านผู้มีเกียรติทุกท่านได้ซักถาม และอภิปรายปัญหาต่าง ๆ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

ก่อนที่ผมจะพูดถึงปัญหาสาธารณสุขของประเทศไทย ผมใคร่ขอกล่าวโดยทั่วไป เพื่อประกอบการพิจารณาในขั้นแรก คือ การสาธารณสุขของทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่กำลังพัฒนาก็ตามมีปัญหาลักษณะคล้ายกันมาก เกือบจะพูดได้ว่าปัญหาของการสาธารณสุขที่มีอยู่ทั่วโลกในปัจจุบันคือปัญหาการให้บริการในด้านการรักษา การป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพอนามัย ไม่ได้ครอบคลุมประชากรทั่วทั้งประเทศ แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ประชาชนที่ยากจนอยู่อาศัยในเมืองใหญ่ ๆ และประชาชนในชนบท โดยเฉพาะในชนบทที่ห่างไกลไม่ได้รับบริการที่ครบถ้วนบริบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นในด้านการรักษาพยาบาล การป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพอนามัยเหมือนกับคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีในเมืองใหญ่ ๆ เพราะฉะนั้นปัญหานี้จึงเป็นปัญหาที่มีอยู่ในประเทศทุกประเทศในโลก นักบริหารการสาธารณสุขรวมทั้งผู้รับผิดชอบด้านการศึกษาทางแพทยศาสตร์ และสาธารณสุขศาสตร์ของประเทศต่าง ๆ ได้พยายามคิดค้นที่จะหาวิธีต่าง ๆ ที่จะแก้ปัญหานี้ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้บรรลุจุดหมายได้โดยสมบูรณ์

ประเทศที่กำลังพัฒนาแม้แต่ประเทศไทยก็มัก จะไปลอกแบบการบริหารงานสาธารณสุขของประเทศที่ได้พัฒนาการสาธารณสุขก้าวหน้าไปมากแล้ว เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศอื่น ๆ ในยุโรปมาใช้ในประเทศของตน บางอย่างก็เหมาะสมกับภาวะของประชาชน บางอย่างก็ไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เพราะแต่ละประเทศ สิ่งต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเจ็บไข้ได้ป่วย และสุขภาพของประชาชนเป็นต้นว่า ภูมิประเทศที่ตั้งอยู่ของประชาชน สังคม เศรษฐกิจ การศึกษา ขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละชุมชน มีอิทธิพลทำให้ความเจ็บไข้ได้ป่วยแตกต่างกันออกไป แม้แต่ในภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศไทยของเรานี้เองก็เช่นเดียวกัน

* ปาฐกถาพิเศษในการประชุมวิชาการคณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2516

** รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข

การแก้ปัญหาการสาธารณสุขนั้น อาจกล่าวได้ว่าไม่ใช่ของยากมากนัก เพราะเหตุว่าเทคโนโลยีสมัยใหม่ได้ก้าวหน้าไปไกลมาก เราสามารถที่จะนำมาใช้ในการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การส่งเสริมสุขภาพอนามัย ตลอดจนการรักษาพยาบาลให้ได้ผลดีแก่ชุมชนและประชาชน แต่ในการดำเนินงานสาธารณสุขถูกอิทธิพลอื่น ๆ เข้ามาแทรกแซงและทำให้เราไม่สามารถที่จะนำเทคโนโลยีเหล่านั้นมาใช้ให้ได้ผลดีที่สุด เป็นต้นว่า อิทธิพลทางการเงิน (การลงทุน) อิทธิพลของคณ อิทธิพลทางการเมือง อิทธิพลทางเศรษฐกิจ อิทธิพลของผู้บริหารงาน อิทธิพลของผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้ ทำให้การดำเนินงานสาธารณสุขไม่ไปสู่จุดหมายโดยง่าย ถึงแม้จะพยายามแก้ไขกันทุกวิถีทางแต่ปัญหาต่างๆ สลับซับซ้อนมากยากที่ผู้บริหารงานสาธารณสุขจะสามารถจะเอาชนะให้ลุล่วงไปได้โดยง่าย

ก่อนที่จะพูดถึงปัญหาสาธารณสุขโดยแท้จริง ผมใคร่ขอให้ท่านนึกถึงภาพว่าประชากรของเราเป็นอย่างไร โดยเฉพาะในประเทศไทย มีประชากรในปัจจุบัน 38 หรือ 40 ล้านคน และเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วปีละประมาณ 1 ล้านคน เป็นปัญหาอันยิ่งใหญ่ที่เราเผชิญอยู่ในปัจจุบัน ประชากรของเราประมาณร้อยละ 85 อยู่อาศัยในชนบท ในด้านการศึกษา ประชากรที่อยู่ในชนบทอาจกล่าวได้ว่าด้อยมาก จากที่ผมได้เดินทางไปในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศไทย และเข้าไปในตำบลหมู่บ้าน ปรากฏว่ามีผู้สำเร็จประถมศึกษาปีที่ 4 อยู่มาก แต่ส่วนมากอ่านและเขียนหนังสือไม่ได้ หรือได้ก็มีจำนวนน้อยมาก ในสายตาของผม จำนวนประชากรในชนบทที่สามารถอ่านหนังสือและเขียนได้นั้นอยู่ในระดับต่ำ

เมื่อเราพิจารณาถึงเศรษฐกิจของประชากรในชนบท จะเห็นได้ว่าจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รายได้ของประชากรโดยเฉลี่ยต่อคนต่อปีได้เพิ่มมากขึ้นพอสมควร เฉลี่ยประมาณ 3 พันถึง 4 พันบาท แต่ประชากรที่อยู่ในชนบท ยิ่งห่างจากตัวเมืองเท่าใดยังมีรายได้ต่ำมากขึ้น เกือบจะพูดได้ว่าประชากรในชนบทที่ห่างไกลมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 1,000 บาท หรือ 1,200 บาท ต่อคนต่อปี เนื่องจากเศรษฐกิจของประชากร ส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ต่ำมากยิ่งจะเป็นปัญหาต่อการพัฒนาการสาธารณสุข นอกจากนั้นการอยู่กิน ขนบธรรมเนียมประเพณีของประชากรแต่ละภาคผิดแผกแตกต่างกันออกไป ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเคยชินบางอย่างบางประการเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน หรือการพัฒนาการสาธารณสุข

ตามที่ผมได้กล่าวมาแล้วคือ ภาวะและสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในชนบท ซึ่งเราจำเป็นต้องสนใจให้บริการสาธารณสุขมากกว่าประชาชนที่อยู่ในเมืองหรือในกรุง แม้แต่ประชากรบางกลุ่มในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะผู้ตัดขาดชนที่อยู่ในถิ่นเสื่อมโทรมที่คลองเตย หรือที่อื่นก็เผชิญต่อสิ่งแวดล้อมที่

ทำให้สุขภาพเสื่อมโทรม ยิ่งกว่านั้นประชาชนในชนบทหรือผู้ด้อยขีดชั้นไม่เรียกร้องบริการ เป็นปัญหาอีกปัญหาหนึ่ง ทางกาจะต้องพยายามหิยยื่นให้ แต่บางที่ก็ไม่ยอมรับ ทำความยากลำบากให้แก่การดำเนินงาน ถ้าหากประชาชนเรียกร้องบริการด้านสาธารณสุข การขยายงานสาธารณสุขก็จะดำเนินไปไ้รวดเร็ว เมื่อประชาชนมีความต้องการ เขาเหล่านั้นก็จะให้ความร่วมมือกับทางการเป็นอย่างดี เมื่อประชาชนไม่เรียกร้อง ก็มีการละเลยในด้านบริหารเกี่ยวกับการหิยยื่นบริการให้เสียบ้างก็มี

สำหรับปัญหาโดยทั่วไป ผมใคร่จะขอกล่าวว่า จากการศึกษาสถิติการป่วยและตายของประชากร เราจะพบว่าประชากรไทยเป็นจำนวนมากที่สุขภาพที่ไม่สมบูรณ์ มีการเจ็บป่วย พิการและตายในวัยอันไม่สมควร ปรากฏการณ์นี้เกิดจากการบกพร่องของการป้องกันโรค และการเสริมสุขภาพอนามัย ความไม่เพียงพอในการจัดการรักษาพยาบาลทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ บริการทางการสาธารณสุขที่เราจัดให้แก่ประชาชนในชนบทขณะนี้ มีโรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข 88 แห่ง สถานีอนามัยชั้นหนึ่ง 230 แห่ง แต่มีแพทย์ประจำไม่ถึงครึ่งหนึ่ง มีสถานีอนามัยชั้นสองที่มีแต่พนักงานอนามัย พยาบาล และผดุงครรภ์ประจำประมาณ 1200 กว่าแห่ง และมีสำนักงานผดุงครรภ์ตั้งอยู่ในหมู่บ้านประมาณ 2000 แห่งเท่านั้นเอง ถ้าพิจารณาถึงการครอบคลุมประชากรนั้นไม่เพียงพอแน่ ขาดแคลนอย่างมาก แต่ทั้งที่เรา มีสถานีอนามัยชั้นหนึ่ง มีแพทย์ พยาบาล ผดุงครรภ์พร้อมที่จะให้บริการแต่ก็ปรากฏว่าสถานีอนามัยเหล่านี้ บางแห่งก็มีคนมารับบริการประมาณวันละ 10 กว่าคนเท่านั้น การที่มีผู้มารับบริการน้อยเช่นนี้ เนื่องมาจากเหตุหลายประการ แต่สถานีอนามัยชั้นหนึ่งบางแห่งมีผู้มารับบริการมากสามสี่สิบคนทุกวัน

อีกปัญหาหนึ่งคือ การขาดความเหมาะสมเรื่องการจัดงานการบริหารเพื่อให้บริการอาทิ เมื่อคนไข้มาโรงพยาบาล สิ่งเดียวที่โรงพยาบาลจะช่วยก็คือ ช่วยให้คนไข้หายจากโรคและพ้นจากความตาย แต่เราไม่เคยคำนึงถึงว่าในโรงพยาบาลนั้นเราสามารถจะให้การศึกษาให้เขาารู้ว่า เขาควรจะป้องกันอย่างไรจึงจะไม่ให้เกิดโรคนั้นอีก โรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขมีหญิงมาคลอดบุตรไม่ต่ำกว่าปีละ 8 หมื่นคน ในจำนวน 8 หมื่นคนที่มาคลอดบุตรที่โรงพยาบาล เราสามารถจะให้คำแนะนำในการวางแผนครอบครัวได้ แต่เราก็ไม่ได้ทำ หรือทำก็ทำไปอย่างไม่ตั้งใจและไม่มีแผน เด็กที่ฟั่งคลอดออกมาใหม่ เราอาจจะทำการป้องกันโรคบางโรคให้ได้ อาทิ การปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีดวัคซีน บี.ซี.จี. ป้องกันวัณโรคซึ่งอาจสามารถทำได้ภายในอาทิตย์แรกหรือภายในวันสองวันหลังคลอด แต่ตามโรงพยาบาลส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ทำกัน ตามที่กล่าวมาแล้วเป็นตัวอย่างให้เห็นได้โดยง่าย ทั้งนี้เพราะไม่มีแนวความคิด

หรือหลักการ ที่จะทำการรักษาพยาบาลการป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพอนามัยร่วมกัน หรือที่เรียกว่า Integrated Health Services ซึ่งเป็นการประหยัดทั้งในด้านทรัพยากรการลงทุน ในด้านบุคลากร และในด้านวัสดุ

ขอให้เราพิจารณาต่อไปอีกปัญหาหนึ่งคือ ทรัพยากรการลงทุนในการดำเนินงานทางสาธารณสุขเรามีงบประมาณในการดำเนินงานสาธารณสุขของประเทศไม่เกิน 3 เปอร์เซ็นต์ ของงบประมาณประจำปีทั้งหมด แต่ถ้าไปเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้ว จะเห็นว่า แม้แต่ประเทศใกล้เคียงของเรา เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ เมื่อเทียบตามส่วนรายได้ของประชากรงบประมาณของเขาใช้ไปในงานสาธารณสุขประมาณ 3 ส่วน แต่ของไทยเพียง 1 ส่วน สถานการณ์ของประเทศที่ผ่านมาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้ ผมคิดว่างบประมาณในด้านสาธารณสุขนั้นถึงจะเพิ่มขึ้นก็ไม่มากนัก เพราะว่าการใช้เงินของประเทศเพื่อการพัฒนาประเทศ และการป้องกันประเทศมีอยู่ทุกด้าน เมื่อทรัพยากรการลงทุนมีน้อยอยู่แล้ว บางครั้งเราก็ใช้ทรัพยากรในด้านการลงทุนอย่างฟุ่มเฟือยเกินไป การขาดแคลนทรัพยากรในด้านการลงทุนนี้ยังจะขาดแคลนลงไปอีก ตัวอย่างเช่น โรงพยาบาลแห่งหนึ่งสร้างอาคารหอพักคนไข้ เพิ่มเตียงคนไข้ได้อีก 40 เตียงแต่ไม่มีแพทย์ ไม่มีพยาบาล หอพักคนไข้ที่สร้างขึ้นก็ปิดอยู่เฉย ๆ ใช้ประโยชน์อะไรไม่ได้ อีกประการหนึ่งถ้าเราจะพยายามที่จะสร้างโรงพยาบาลขึ้นมาทั่วทุกหนทุกแห่งจะเป็นการสมควรหรือไม่ในเมื่อทรัพยากรของเรามีเพียงแค่นี้ ผมเห็นว่าเราควรที่จะระงับการสร้างโรงพยาบาลขึ้นใหม่จนกว่าเราจะปรับปรุงโรงพยาบาลที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น ทั้งนี้ เพราะค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานโรงพยาบาลแต่ละแห่งนั้นสิ้นเปลืองเงินอย่างมาก กระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้มีโรงพยาบาลภาคมานับเป็นเวลาหลายปี แต่จนกระทั่งบัดนี้ก็ยังเป็นโรงพยาบาลประจำจังหวัดธรรมดาๆ อยู่ทั่วไปไม่มีโรงพยาบาลแห่งเดียวที่ผมไปเห็นมาเมื่อไม่กี่วันนี้ คือโรงพยาบาลจังหวัดอุบลราชธานี เกือบจะพูดได้ว่าเป็นโรงพยาบาลที่ดีที่สุดในจำพวกโรงพยาบาลประจำจังหวัดทั้งหมด ถ้าเราแบ่งเงินที่เฉลี่ยกระจายให้กับโรงพยาบาลประจำจังหวัดต่าง ๆ บางส่วนมาปรับปรุงกิจการของโรงพยาบาลที่เป็นศูนย์กลางตามภาคต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาลประจำจังหวัดนครราชสีมา โรงพยาบาลประจำจังหวัดพิษณุโลก เป็นต้น ให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ทันสมัย สามารถที่จะทำการตรวจรักษาได้ทัดเทียมกับโรงพยาบาลใหญ่ ๆ ในกรุงเทพฯ ย่อมสามารถที่จะรับรักษาคนไข้ที่โรงพยาบาลต่าง ๆ ในภาคนั้นไม่อาจรักษาได้ คนไข้ก็ไม่จำเป็นต้องเข้ามารักษาตัวในกรุงเทพฯ เป็นการประหยัดทั้งในด้านของทางราชการ และประหยัดค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยและครอบครัวอีกด้วย แพทย์เฉพาะทางต่าง ๆ ก็คงยินดีที่จะไปอยู่ เป็นการเตรียมรับแพทย์ที่กลับจากการ

ศึกษาที่ต่างประเทศได้อีกด้วย บางท่านอาจกล่าวว่างบประมาณที่ได้รับอยู่นั้นก็ไม่พออยู่แล้ว เป็นความจริง แต่ก็ควรจะหางบประมาณเพิ่มในการนี้มากขึ้น

ทรัพยากรในด้านกำลังคนนั้น บุคคลากรประเภทต่างๆ ยังขาดแคลนอีกมาก แพทย์ในขณะนี้ มีชนะเลิศเป็นห้าพันกว่าคน แต่ก้อยู่ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก พยาบาลก็ออกไปทำงานในต่างประเทศมาก เท่าที่ทราบสองพันกว่าคน เราไม่มีแพทย์ ไม่มีพยาบาลเพียงพอที่กระจายออกไปทำงานตามโรงพยาบาล และสถานอนามัยในต่างจังหวัด เรามีผู้ช่วยพยาบาลเข้ามาทำงานแทนพยาบาล เรามีพนักงานอนามัยและผดุงครรภ์มากตามสมควร แต่พวกนี้ได้รับการอบรมให้ทำงานเฉพาะแต่ละงาน แต่ก่อนนี้ผดุงครรภ์ที่เรียนในโรงเรียนผดุงครรภ์มีการสอบแต่การทำคลอดเท่านั้น ไม่ได้สอนเกี่ยวกับการป้องกันโรค หรือเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลง่าย ๆ สำหรับพนักงานอนามัยได้รับการอบรมในด้านการป้องกันโรค ทำการสุขาภิบาลสิ่งแฉดล้อม ไม่สามารถจะทำอย่างอื่นได้แม้แต่การปฐมพยาบาลอย่างง่าย ๆ เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่พวกนี้จะทำประโยชน์ให้ได้ไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร เช่น ผดุงครรภ์ที่ประจำอยู่สำนักงานผดุงครรภ์ ทำคลอดคิดเฉลี่ยเดือนหนึ่งไม่กี่ราย ทำให้เห็นว่าทรัพยากรทางบุคคลากรในด้านการสาธารณสุขนั้น ปฏิบัติงานได้ผลไม่คุ้มกับการลงทุน เพราะเราไม่ได้คิดว่าจะสร้างบุคคลากรขึ้นมาในลักษณะอย่างไรจึงจะสามารถให้บริการแบบเอนกประสงค์ให้ได้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ และครอบคลุมประชากรให้มากที่สุด นอกจากนี้การกระจายบุคคลากรทางการสาธารณสุขไม่เป็นไปตามสัดส่วนของความจำเป็น โรงพยาบาลบางแห่งมีแพทย์พยาบาลเหลือเฟือ แต่โรงพยาบาลอีกหลาย ๆ แห่งมีแพทย์พยาบาลน้อยไม่เพียงพอกับปริมาณงาน

สำหรับแพทย์ พยาบาล ที่ไปศึกษาในต่างประเทศ ผมจะไม่ขอกล่าวถึงมากนัก เพราะเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ผมเองมีความเห็นว่าควรจะเปิดโอกาสให้ทุกคน ถ้าเขาจะไปศึกษาหาความรู้ ความชำนาญ เขาก็ควรจะกลับมาช่วยประเทศชาติเมื่อสำเร็จแล้ว แต่การกลับมาบ้าน เราไม่ได้เตรียมรับเขายากที่แพทย์เหล่านั้นจะปรับตัวได้ในระยะแรก ๆ เพราะว่าแพทย์ที่ไปศึกษาเหล่านั้นไปศึกษามาเฉพาะทางเกือบทั้งหมด เมื่อกลับมา ก็อยากจะอยู่ในโรงพยาบาลที่มีเครื่องมือเครื่องใช้ถึงแม้จะไม่ทันสมัยอย่างโรงพยาบาลในต่างประเทศ แต่ก็มิให้เพียงพอที่แพทย์เหล่านั้นสามารถจะปฏิบัติงานได้ตามความถนัด เมื่อกลับมาอยู่ในโรงพยาบาลในประเทศไทยไม่ต้องเป็นโรงพยาบาลที่อยู่ห่างไกล แม้แต่โรงพยาบาลใกล้ ๆ กรุงเทพฯ เช่น โรงพยาบาลนครปฐม ก็เกือบจะพูดได้ว่าไม่มีเครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอสำหรับแพทย์เฉพาะทาง ทั้ง ๆ ที่เป็นโรงพยาบาลชานเมือง ถ้าเราปรับปรุงโรงพยาบาล เช่น โรงพยาบาลนครปฐม

สมุทร-ปรากร หรือชลบุรี ให้มีเครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอตามความจำเป็นที่จะปฏิบัติงานไปได้ในระยะแรกๆ ผมเชื่อว่าแพทย์ที่เรียนมาเฉพาะทาง คงจะยินดีที่จะไปอยู่ และอาจจะสกัดกั้นคนไข้มิให้ต้องเดินทางมาทำการรักษาในโรงพยาบาลในกรุงเทพฯ ได้เป็นจำนวนมาก

ที่นี้ มาพิจารณาดังสถานบริการสาธารณสุข ได้กล่าวมาแล้วว่าเราไม่มีสถานบริการเพียงพอที่จะครอบคลุมประชากรได้ทั่วประเทศ บางครั้งด้วยอิทธิพลทางการเมือง อิทธิพลบุคคลบ้าง หรืออิทธิพลอื่น ๆ เราจำเป็นต้องสร้างสถานบริการสาธารณสุข เช่นโรงพยาบาล หรือสถานอนามัยชั้นหนึ่งในที่ ๆ ไม้มีความจำเป็น ทั้งๆ ที่กำลังเงิน กำลังคนขาดแคลน และไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับเมื่อเทียบกับการลงทุนในการก่อสร้าง และการดำเนินงาน (cost benefit) ระบบการบริหารของเราจากกล่าวได้ว่า นโยบายที่กำหนดไว้และลำดับความสำคัญของงานนั้นเกือบจะไม่มี ถึงจะมีบ้างก็อยู่บนกระดาษ แต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นไปตามที่กำหนด มีการพลิกแพลงเปลี่ยนแปลงกันอยู่เสมอ แม้แต่งบประมาณก็ไม่ค่อยจะได้รับตามนโยบายที่กำหนดหรือไม่ตรงต่อวัตถุประสงค์ตามความสำคัญของแผนงานแต่เมื่อเข้าไปในรูปงบประมาณแล้ว ก็ไม่สามารถจะแก้ไขได้ด้วยเหตุนี้สถานบริการสาธารณสุข เช่น สถานอนามัยชั้นหนึ่ง หรือชั้นสองก็ตามที่ตั้งอยู่ทั่ว ๆ ไป มีบางแห่งไม้มีความจำเป็นจะต้องสร้าง เพราะไม้ได้ให้บริการแก่ประชาชนตามวัตถุประสงค์ ตามหลักเกณฑ์สถานอนามัยชั้นหนึ่งจะบริการแก่ประชาชนในท้องที่ประมาณ 50,000 คน มีแพทย์ พยาบาล พนักงานอนามัย ผู้ช่วยพยาบาล ผดุงครรภ์ และเจ้าหน้าที่อื่น รวมประมาณ 10 คน ส่วนสถานอนามัยชั้นสองอยู่ในท้องที่หรือตำบลซึ่งจะต้องให้บริการแก่ประชาชน 5,000 คน บางครั้งก็ไปตั้งอยู่ในที่ห่างไกลชุมชน มีประชาชนไปรับบริการน้อย ทั้งนี้ ก็เพราะต้องสร้างขึ้นโดยความจำเป็นในด้านอื่น ไม้ใช่เป็นไปตามหลักทางเศรษฐกิจและสังคม

ปัญหาอื่น ๆ เช่นปัญหาโรคภัยไข้เจ็บก็เป็นปัญหาอยู่มาก เช่นเราบอกว่าไข้ทรพิษหมดไปในปี 1962 และคงจะไม่เกิดขึ้นมาอีก หรือว่ากาฬโรคหมดไปในปี 1952 และคงจะไม่เกิดขึ้นอีก แต่เราอย่าลืมว่าไม้ใช่เพราะความสามารถในด้านการใช้เทคโนโลยีอย่างเดียวน เช่นกาฬโรค เราจะเห็นว่ามีการพัน ตี.ตี.ที. กำจัดไข้มาเลเรีย ผลพลอยได้คือกาฬโรคหมดไปไม้เกิดขึ้นอีก ตามความรู้สึกของผม ขณะนี้เราหยุดพัน ตี.ตี.ที. ในหลายท้องที่ ถ้าเราไม้คอยเฝ้าสังเกตและศึกษาให้ดี กาฬโรคอาจกลับเกิดขึ้นมาอีก ในด้านการป้องกันโรคถ้าหากไม้มีการเฝ้าสังเกตโรคระบาดต่าง ๆ และศึกษาแนวโน้มโดยดีถ้วน โรคระบาดเหล่านั้นอาจเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ ผมรู้สึกว่่าเสมือนหนึ่งเรานั่งอยู่บนภูเขาไฟ จะระเบิดขึ้นมาเมื่อใดก็ไม้มีใครทราบ

สรุปแล้วปัญหาในเรื่องการสาธารณสุขก็มีปัญหา เรื่องทรัพยากรลงทุนไม่เพียงพอ ทรัพยากรลงทุนมีอยู่จำกัด บาคารู้ถูกใช้ไปในทางฟุ่มเฟือย ปัญหาการใช้ทรัพยากรในด้านบุคคลสาธารณสุขซึ่งขาดแคลนอยู่มากแล้ว แต่ไม่ได้กระจายไปตามที่ควรจะเป็น ปัญหาต่อไปก็คือ การให้บริการแก่ประชาชนไม่ได้ครอบคลุมประชากรได้มากนัก ถ้าเราจัดบริการให้เป็นแบบ integrated health services โดยแท้จริง คือหน่วยงานตั้งแต่โรงพยาบาล สถานีนอนามัย และหน่วยงานอื่นๆ ทำงานพร้อมกันไปทั้งในด้าน การรักษาโรค การป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพอนามัย ทำงานแบบที่เรียกว่าเอนกประสงค์ และประสานงานดีแล้ว ก็จะมีกำลังแรงงาน กำลังเงิน และจะครอบคลุมประชากรได้มากขึ้น การดำเนินงานแบบ integrated health services นอกจากจะประหยัดดังกล่าวแล้ว ยังจะนำวินัยจิตใจของประชาชนให้ร่วมมือยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันเราก็ผลิตบุคคลากรทางการสาธารณสุขที่เหมาะสมเพิ่มเติมจนมีมากพอกับความต้องการ จริงอยู่การทำ integrated health services เราต้องอาศัยหลักวิชาเกี่ยวกับชุมชน จะต้องมีความรู้ methodology การจัดอันดับของงาน และวิธีการดำเนินงาน แต่ไม่มีการคิดจะทำหรือการคิด การพูด แต่ไม่มีการกระทำ หรือแนวโน้มที่จะดำเนินการ

การบริหารงานสาธารณสุขตั้งแต่เริ่มดำเนินงานสาธารณสุขในประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบันนี้ เราบริหารงานแบบ highly centralized หรือรวมอำนาจอยู่ในส่วนกลาง ไม่มี decentralization หรือการกระจายอำนาจเลย เป็นการบริหารที่สิ้นเปลืองทั้งกำลังคนและกำลังเงิน ไม่เหมาะสมกับที่มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอยู่ในส่วนภูมิภาคที่ได้รับการศึกษา ฝึกอบรม และมีความสามารถอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น กองควบคุมวัณโรคโอนเงินจำนวนหนึ่งสำหรับควบคุมวัณโรคในจังหวัดแต่ละจังหวัด กองควบคุมกามโรคก็มีการประเมินอีกก่อนหนึ่งต่างหากสำหรับควบคุมกามโรค เจ้าหน้าที่ทางจังหวัดจะทำการควบคุมวัณโรคก็ต้องใช้เงินงบการควบคุมวัณโรค และถ้าจะทำการควบคุมกามโรคก็ต้องใช้งบการควบคุมกามโรค ถ้าหากงบใดงบหนึ่งหมดจะนำเอางบอื่นมาใช้ไม่ได้ ทำให้การดำเนินงานขาดตอนเป็นระยะไป แทนที่จะเอาเงินต่าง ๆ มารวมกันเป็นงบกลางของจังหวัด แล้วนำเงินมาใช้ร่วมกันทำการป้องกันโรค รักษาโรค ป้องกันสุขภาพอนามัยพร้อมกันไปหลาย ๆ อย่าง ให้เป็นไปตามแผนที่ทางจังหวัดกำหนดไว้ ก็จะเป็นการประหยัดกำลังคน กำลังเงิน และครอบคลุมประชากรได้มากขึ้น

ตามที่ผมได้พูดมาแล้ววันนี้ เป็นเรื่องเฉพาะหลักการบริหารเพื่อให้ทราบพื้นฐานของปัญหาสาธารณสุข และใคร่ขอเชิญท่านผู้ที่มีเกียรติชกถาม ผมยินดีที่จะตอบเท่าที่สามารถที่จะตอบได้ หรือท่านจะกรุณาอภิปรายให้ความคิดเห็นในเรื่องที่ผมพูดเพิ่มเติม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสาธารณสุข ผมยินดีที่จะรับฟัง