

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดสรรงบประมาณสาธารณสุขของภาครัฐยังคงให้ความสำคัญกับบริการรักษาพยาบาลหรือเน้นการชอมสุขภาพ ซึ่งได้มีการพัฒนาบริการอย่างต่อเนื่องเพื่อสามารถเอาชนะโรคภัยไข้เจ็บ และปัญหาสุขภาพเดิม ๆ ได้ในระดับหนึ่ง (วิจัยและพัฒนาระบบสาธารณสุข, 2544) แต่ในสภาพปัจจุบันกลับพบปัญหาในด้านการเงินการคลัง เนื่องจากการใช้จ่ายด้านสุขภาพโดยรวมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี 2541 ประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายเพื่อสุขภาพ 283,576 ล้านบาท มีอัตราค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่อหัวประชากรเป็น 4,663 บาท และมีอัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่อหัวประชากรในช่วงปี 2523-2541 เฉลี่ยเท่ากับ 9.08 เปอร์เซ็นต์ต่อปี ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่สูง อัตราเพิ่มที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัวของประชากรของประเทศ รัฐจึงได้มีความพยายามในการผลักดันให้มีการใช้จ่ายเพื่อสร้างเสริมสุขภาพมากขึ้น ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ รายจ่ายสุขภาพของชาติเป็นการจ่ายด้วยเงินงบประมาณของรัฐเพียง 1 ใน 3 และเป็นรายจ่ายเพื่อสุขภาพที่ครัวเรือนหรือประชาชนจ่ายเองมีถึง 2 ใน 3 ของรายจ่ายเพื่อสร้างเสริมสุขภาพทั้งหมด ค่าใช้จ่ายเพื่อสุขภาพกว่าร้อยละ 80 จ่ายเพื่อการชอมสุขภาพ และค่าใช้จ่ายเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพมีไม่ถึงร้อยละ 20 (คณะกรรมการจัดทำแผน 9 ของกระทรวงสาธารณสุข, 2545)

ดังนั้นรัฐบาลในปัจจุบันจึงได้มีนโยบายในการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าแก่ประชาชนไทย ภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพได้มาตรฐานได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยฐานะทางเศรษฐกิจไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการเข้าถึงบริการ แต่เนื่องจากการสร้างหลักประกันให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนทุกคนมี "สุขภาพดี" หรือมี "สุขภาพะ" ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของระบบสุขภาพได้ การที่ประชาชนจะมี "สุขภาพดี" ได้ ดังนั้นรัฐจะต้องมีการศึกษาจัดการ โดยให้ความสำคัญกับนโยบายการเงินการคลังและงบประมาณด้านสุขภาพ ได้แก่ ระบบ และกลไกทางการเงินที่สร้างแรงจูงใจให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ เน้นการดำเนินการเพื่อสร้างสุขภาพทั้งมิติทางกาย ทางจิต ทางสังคม และทางวิญญาณมากกว่าการชอมสุขภาพ (สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, 2544; ประเวศ วะสี, 2545; WHO., 1986) โดยอาศัยแนวคิดการสร้างเสริมสุขภาพด้วย เพื่อประยุกต์ใช้ในการดูแลและ

คงไว้ซึ่งการมีสุขภาพดีของบุคคล ครอบครัว กลุ่มบุคคล และชุมชนอันเป็นจุดมุ่งหมายของการสร้างเสริมสุขภาพ (สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, 2544; WHO., 1986; Arroyo, 1999)

จังหวัดสงขลาได้ดำเนินการตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2544 มีความครอบคลุมของการมีหลักประกันสุขภาพร้อยละ 91.21 อยู่ในระหว่างการรอตรวจสอบสิทธิร้อยละ 6.54 และอยู่ระหว่างการดำเนินการร้อยละ 2.25 และจากการจัดสรรเงินงบประมาณหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Care Coverage-UC) ในเดือนตุลาคม 2544 ถึงเดือนมีนาคม 2545 จังหวัดสงขลาได้รับการจัดสรรเงินให้หน่วยคู่สัญญาของบริการระดับปฐมภูมิ (Contracting Unit for Primary Care-CUP) เป็นเงิน 140,870,485 บาท และมีเงินสำรองสำหรับตามจ่ายไว้ที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา 21,801,270 บาท รวมทั้งสิ้น 162,671,755 บาท (สำนักงานสาธารณสุขเขต 12, 2545) โดยมีงบประมาณสำหรับการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 1,202.40 บาทต่อประชากร โดยแบ่งเป็นงบประมาณสำหรับการรักษาพยาบาล 934 บาทต่อคนต่อปี งบประมาณสำหรับการส่งเสริมสุขภาพและการควบคุมป้องกันโรค 175 บาทต่อคนต่อปี งบประมาณสำหรับการส่งเสริมสุขภาพและการควบคุมป้องกันโรค 175 บาทต่อคนต่อปี งบลงทุน (10 % ของงบประมาณด้านการรักษาพยาบาล) 93.40 บาทต่อคนต่อปี แต่งบที่จัดสรรให้กับสถานพยาบาลจริงจะเท่ากับ 1,052 บาทต่อหัวประชากร และจากการศึกษานำร่องโดยการสัมภาษณ์ พบว่า หน่วยบริการปฐมภูมียังคงให้ความสำคัญกับการรักษาพยาบาลมากกว่า การส่งเสริมสุขภาพ (สุรเกียรติ อชาชานานภาพ, 2541) ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายด้านสุขภาพที่เพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในการจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพยังได้มาจากองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังพบว่าหน่วยบริการปฐมภูมิยังไม่มีการวิจัยและยังไม่มีแนวทางในการจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกันที่ชัดเจนเพียงพอ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีแนวคิดที่จะศึกษาแนวทางการจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพและการจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ของหน่วยบริการปฐมภูมิ จังหวัดสงขลา รวมทั้งปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหา

### คำถามหลักของการวิจัย

1. แนวทางการจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพและการจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ของหน่วยบริการปฐมภูมิ จังหวัดสงขลา เป็นอย่างไร
2. เปรียบเทียบความแตกต่างเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับความเพียงพอในการจัดสรรเงินและการจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ของหน่วยบริการปฐมภูมิ จังหวัดสงขลา ระหว่างสถานีนอามัยทั่วไป และสถานีนอามัยขนาดใหญ่มีความแตกต่างกันหรือไม่

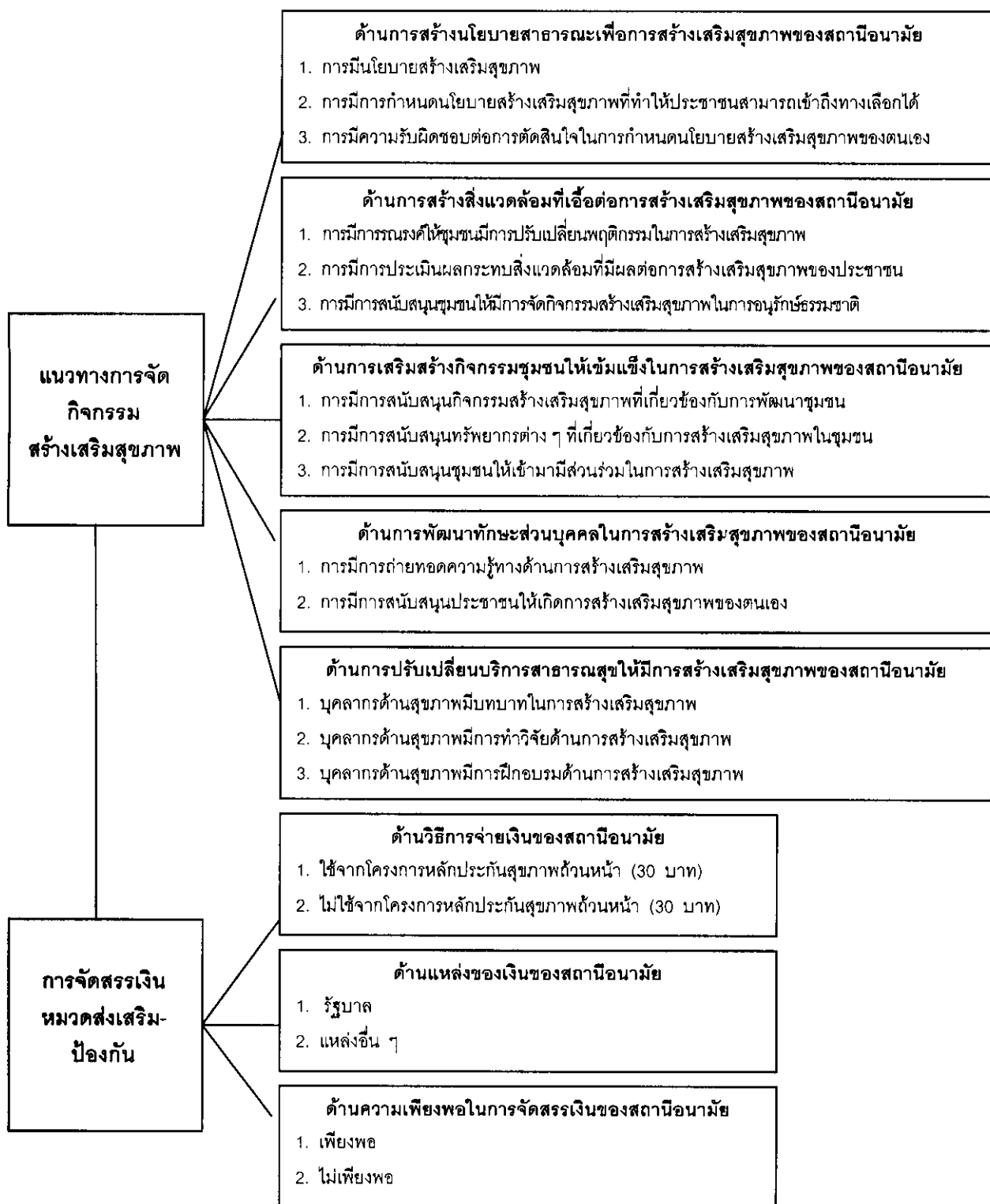
3. ปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพ ภายใต้การจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ของหน่วยบริการปฐมภูมิ จังหวัดสงขลา เป็นอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพและการจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ของหน่วยบริการปฐมภูมิ จังหวัดสงขลา
2. เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับความเพียงพอในการจัดสรรเงินและการจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ของหน่วยบริการปฐมภูมิ จังหวัดสงขลา ระหว่างสถานีนอymanั้ทั่วไป และสถานีนอymanั้ขนาดใหญ่
3. เพื่อศึกษาปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพ ภายใต้การจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ของหน่วยบริการปฐมภูมิ จังหวัดสงขลา

### กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำยุทธวิธีการสร้างเสริมสุขภาพ (WHO., 1986) 5 ประการ คือการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (build healthy public policy) การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ (create supportive environment) การเสริมสร้างกิจกรรมชุมชนให้เข้มแข็ง (strengthen community action) การพัฒนาทักษะส่วนบุคคล (develop personal skills) การปรับเปลี่ยนบริการสาธารณสุข (reorient health services) และแนวคิดการจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ของหน่วยบริการปฐมภูมิ คือระบบการเงินการคลังที่เป็นระบบที่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ และสิทธิประโยชน์หลักและรูปแบบหรือกลไกการจ่ายเงินแก่ผู้ให้บริการจะต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน สำหรับการดำเนินการตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของจังหวัดสงขลา ได้ใช้รูปแบบจ่ายเงินหน่วยบริการแบบ (exclusive capitation) ในการจัดสรรงบประมาณ โดยจำแนกตามวิธีการจ่ายเงิน แหล่งของเงิน และความเพียงพอในการจัดสรรเงิน (วิจัยและพัฒนาระบบสาธารณสุข, 2544; สำนักงานโครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข, 2544; สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา, 2544) จากยุทธวิธีการสร้างเสริมสุขภาพ และแนวคิดการจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ของหน่วยบริการปฐมภูมิ จังหวัดสงขลา สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยได้ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## นิยามศัพท์

**การจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพ** หมายถึง งานการบริการขั้นปฐมภูมิที่ได้มีการกำหนดมาตรฐานบริการขั้นต่ำ ซึ่งมี 10 งาน ได้แก่ งานอนามัยแม่และเด็ก งานโภชนาการ งานอนามัยโรงเรียน งานวางแผนครอบครัว งานผู้สูงอายุ งานเยี่ยมบ้าน งานทันตสาธารณสุข งานสุขศึกษา งานสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค และงานควบคุม-ป้องกันโรค ปีงบประมาณ 2545

**การจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน** หมายถึง การจัดสรรเงินหมวดส่งเสริมป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (175 บาทต่อประชากร) จากคู่สัญญาสำหรับบริการปฐมภูมิไปยังหน่วยบริการปฐมภูมิ โดยจำแนกเป็นวิธีการจ่ายเงิน แหล่งของเงิน (รัฐบาล แหล่งอื่น ๆ) ความเพียงพอในการจัดสรรเงิน (เพียงพอ ไม่เพียงพอ) ปีงบประมาณ 2545

**หน่วยบริการปฐมภูมิ** หมายถึง สถานีอนามัยทั่วไป และสถานีอนามัยขนาดใหญ่ที่อยู่ในจังหวัดสงขลา และให้บริการในกิจกรรมการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค มีการดูแลประชาชนอย่างต่อเนื่องแก่บุคคล ครอบครัว และชุมชน

## ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาถึงแนวทางการจัดกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพและการจัดสรรเงินหมวดส่งเสริม-ป้องกัน ภายใต้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาท) ของหน่วยบริการปฐมภูมิ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นสถานีอนามัยที่อยู่ในจังหวัดสงขลา จำนวน 40 แห่ง ได้จำนวนเจ้าหน้าที่สาธารณสุขรวมทั้งสิ้น 135 คน โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ 1 กันยายน 2546 ถึง 15 ตุลาคม 2546

## ความสำคัญของการวิจัย

1. ด้านบริการ ผู้ปฏิบัติได้ทราบถึงสถานการณ์ด้านค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพตามกิจกรรมสร้างเสริมสุขภาพ โดยข้อมูลที่ได้จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการให้บริการสาธารณสุขระดับปฐมภูมิ
2. ด้านบริหาร ผู้บริหารได้ทราบแนวทางการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องตามสภาพความเป็นจริง โดยข้อมูลที่ได้จะนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบในการบริหารจัดการบริการสาธารณสุขระดับปฐมภูมิ
3. ด้านการศึกษา เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับผู้สนใจที่จะทำการศึกษา เรื่องบริการสาธารณสุขต่อไป
4. ด้านการวิจัย เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับผู้สนใจที่จะทำการวิจัย เรื่องบริการสาธารณสุขต่อไป