

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการการสาธารณสุขแต่เดิมนั้นเป็นสิ่งที่มนุษย์เรียนรู้ และจัดการบริหารด้วยประสบการณ์ตนเอง พัฒนาเป็นองค์ความรู้หรือภูมิปัญญาในการดำรงชีวิตรูปแบบต่างๆ เช่น เมื่อเกิดโรคระบาดจะใช้ความเชื่อท้องถิ่นและสมุนไพรเพื่อแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้น การบริหารสาธารณสุขจึงเป็นการบริหารจัดการร่วมสมัยกับประเพณี จารีตและวัฒนธรรม ในระยะเวลาต่อมาการบริหารสาธารณสุขแบบตะวันตกได้พัฒนาตามความรู้ความสามารถของมนุษย์ ทั้งความรู้ด้านเชื้อโรค ยารักษาโรค และวิธีการรักษาโรค ทำให้ความรู้ด้านสาธารณสุขกลายเป็นวิชาการ ทำการบริหารอย่างมีหลักการ วิธีการ การจัดการ สถาบัน และผู้เชี่ยวชาญเพื่อดูแลการบริหารสาธารณสุขโดยเฉพาะ รวมถึงการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการสู่สาธารณชน และการบริหารสาธารณสุขประเทศไทยต้องมีการจัดระบบบริหารตามหลักการบริหารสาธารณสุขแบบตะวันตก คือ การจัดการบริหารสาธารณสุขต้องได้รับการดูแลจากผู้ที่มีความรู้ และผู้เชี่ยวชาญ ทำให้การบริหารสาธารณสุข และอำนาจการบริหารสาธารณสุขถูกกำหนดด้วยหลักเกณฑ์ทางวิชาการ

จากความจำเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐจึงนำการบริการสาธารณสุขมาเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ การบริหารสาธารณสุขแบบตะวันตกจึงเข้ามามีบทบาทในประเทศไทย มีการพัฒนาการบริหารสาธารณสุขในประเทศด้วยการสร้างโรงพยาบาล โรงเรียนแพทย์ ซึ่งมีบทบาททางด้านการบริการ และการเผยแพร่ความรู้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากมีข้อจำกัดที่การปรับเปลี่ยนพื้นฐานความเข้าใจต่อการบริหารสาธารณสุขแบบตะวันตก จนกระทั่งรัฐได้จัดการบริหารสาธารณสุขด้วยการตั้งกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2485 ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่บริหารการสาธารณสุขของประเทศ และขยายการบริการสาธารณสุขสู่ประชาชน หากแต่ว่าการบริหารสาธารณสุขช่วง 15 ปีแรก มีข้อจำกัดจากความไม่มั่นคงทางการเมือง รวมถึงผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้การบริหารสาธารณสุขถูกลดความสำคัญลง ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการบริหารสาธารณสุขในการพัฒนาประชากรของประเทศ

เมื่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองยุติลงด้วยการบริหารประเทศแบบเผด็จการโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2501 ซึ่งบริหารประเทศพร้อมกับการสร้างความมั่นคงทางการเมืองเพื่อความชอบธรรมในการบริหาร ดังนั้นจอมพลสฤษดิ์จึงนำการพัฒนาเป็นแนวทางการบริหาร

การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งจอมพลสฤษดิ์นำการบริหารสาธารณสุขมาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาคุณภาพความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคที่เป็นเขตยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง การบริหารสาธารณสุขในช่วงนี้จึงมีฐานะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาของรัฐบาลเผด็จการแบบจอมพลสฤษดิ์ ส่งผลให้มีความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา) และหน่วยงานราชการต่างๆ ร่วมบริหารการสาธารณสุขภายใต้โครงการพัฒนา การบริหารสาธารณสุขจึงมีความหลากหลายยิ่งขึ้นทั้งวิธีการ และเป้าหมายการบริหาร การบริหารสาธารณสุขร่วมกับการพัฒนาเป็นปรากฏการณ์พิเศษของช่วง พ.ศ. 2501 - 2516 ซึ่งส่งผลให้การบริหารสาธารณสุขเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เช่น บทบาทของกระทรวงสาธารณสุข บทบาทรัฐบาล บทบาทของแพทย์และบทบาทของประชาชน เพื่อร่วมมือพัฒนาการบริหารสาธารณสุขในระยะต่อมา

เมื่อหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ภายใต้บรรยากาศความเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับเปลี่ยน รวมถึงผลกระทบจากการบริหารสาธารณสุขที่แล้วมา เป็นสิ่งผลักดันผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานสาธารณสุขต้องแสดงความรับผิดชอบ และเรียนรู้ปัญหาเพื่อทำการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เรื้อรังมานานเช่น ปัญหาการบริหารภายในกระทรวงสาธารณสุข ปัญหาการขาดแคลนแพทย์ ปัญหาการกระจายบริการสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารสาธารณสุขในประเทศไทย

ช่วง พ.ศ. 2516 - 2520 สังคมมีความสนใจต่อการแก้ไขการบริหารสาธารณสุขมากขึ้น ถึงแม้ว่าการแก้ปัญหาในระยะนี้จะต้องประสบอุปสรรคอย่างมาก เนื่องจากต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารสาธารณสุขแบบเดิมที่มีปัญหามานาน จึงเกิดความขัดแย้ง ความล่าช้าในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามความขัดแย้งทางความคิดนี้ถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาการสาธารณสุขให้มีความหลากหลาย และทำให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญในงานสาธารณสุข ฉะนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานสาธารณสุข เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานสาธารณสุขให้สามารถกระจายบริการสาธารณสุขสู่ประชาชนได้อย่างเท่าเทียมยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานสาธารณสุขกับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2520
2. เพื่อศึกษาบทบาทในการบริหารงานสาธารณสุขของภาครัฐ ระหว่างพ.ศ.2501 - 2520

3. เพื่อศึกษาข้อถกเถียงในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรเอกชนในการบริหารงานสาธารณสุข

1.3 สมมติฐาน

การบริหารงานสาธารณสุขโดยภาครัฐขยายตัวอย่างกว้างขวางตั้งแต่ พ.ศ.2501 เป็นต้นมา ซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการของช่วงเวลาเดียวกัน อีกทั้งการเข้ามามีบทบาทของสหรัฐอเมริกา และองค์การอนามัยโลกที่ส่งผลต่อการบริหารงานสาธารณสุขให้มีความเป็นสากล และสามารถขยายบริการให้เข้าถึงประชาชนได้มากยิ่งขึ้น เป็นผลให้ความรู้สาธารณสุขที่เป็นภูมิปัญญาพื้นบ้านลดความสำคัญลง ประชาชนต้องพึ่งพาบริการสาธารณสุขของรัฐเป็นหลัก การบริหารงานสาธารณสุขโดยภาครัฐนี้เน้นสร้างความมั่นคงให้แก่ภาครัฐ ดังนั้นประชาชนและองค์กรเอกชนจึงเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมวางแผนนโยบาย และเสนอวิธีการที่แตกต่างกันออกไปเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ และเท่าเทียมกัน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาการบริหารงานสาธารณสุขระหว่าง พ.ศ. 2501 - 2520 ทั้งในส่วนของรัฐบาล และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรหลักของประเทศที่รับผิดชอบการบริหารงานสาธารณสุข รวมถึงศึกษาภาพรวมของการบริหารงานสาธารณสุขที่สัมพันธ์กับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น การบริหารการแก้ปัญหาการขาดแคลนแพทย์ ว่ามีการปรับเปลี่ยนการบริหารและบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเช่นใด

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) โดยเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยใช้หลักฐานที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) และใช้หลักฐานเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบด้วย

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทราบการขยายบทบาท และการดำเนินงานในการบริหารงานสาธารณสุขของภาครัฐ ระหว่างพ.ศ.2501-2520
2. ทราบข้อถกเถียง ประเด็น และปัญหาในการบริหารงานสาธารณสุข และการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรเอกชนที่แสดงความคิดเห็นในข้อถกเถียงเหล่านี้
3. ทราบการบริหารงานสาธารณสุขที่เกิดขึ้น ภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ระหว่างพ.ศ.2501-2520

1.7 ความหมายของคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของการพัฒนา

“การพัฒนา” (development) David E. Apter ได้นิยามเอาไว้ในหนังสือเรื่อง *The Politics of Modernization* ว่าหมายถึง การทำให้ทันสมัย และการสร้างอุตสาหกรรม ซึ่งทั้งสองสิ่งเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสัมพันธ์กัน แต่มีความหมายต่างระดับกัน กล่าวคือ การพัฒนามีความหมายกว้างที่สุด เพราะการทำให้ทันสมัยเป็นแบบหนึ่งของการพัฒนา และการสร้างอุตสาหกรรมเป็นแง่หนึ่งของการทำให้ทันสมัย¹

ส่วน ดิน รัชฎพฤทธิ ได้ให้ความหมายของ “การพัฒนา” ไว้สองความหมายด้วยกัน คือ ในความหมายแรกหมายถึง การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญๆ ของสังคม จากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่มีคุณค่ามากกว่าหรือดีกว่า ซึ่งถ้ามองในแง่นี้ การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงด้านหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดของสังคม แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน ส่วนอีกความหมายหนึ่งหมายถึง “การยกระดับความเป็นอิสระของระบบ และปัจเจกบุคคลที่จะใช้ดุลยพินิจในการเลือกทางเผื่อเลือก (alternatives) หลากๆ ทาง โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือผลกระทบของสภาพแวดล้อมแต่เพียงฝ่ายเดียว” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การพัฒนาจะหมายความรวมถึงความสามารถของสังคม และปัจเจกบุคคลที่จะควบคุมสภาพแวดล้อมให้เป็นไปตามที่ต้องการ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนและควบคุมสภาพแวดล้อมจึงเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนา² ซึ่งหากเรากล่าวในระดับปัจเจกชน การพัฒนางี้จะหมายถึง การเพิ่มขึ้นของทักษะและความ

¹อนันต์ เกตุวงศ์, *การบริหารการพัฒนา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 26.

²ดิน รัชฎพฤทธิ, *การบริหารการพัฒนา: ความหมาย แนวทาง และปัญหา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 174 - 175.

สามารถ การมีความเป็นอิสระมากขึ้น การมีความคิดสร้างสรรค์ การควบคุมตนเอง การมีความรับผิดชอบ และความอยู่ดีกินดี³

การพัฒนา หมายถึง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผนวกกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากหรือเกิดขึ้นพร้อมๆ กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาหมายถึงความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงและแปลงสภาพแวดล้อม โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของระบบและปัจเจกบุคคล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องและความต้องการของมวลมนุษยชาติทั้งในแง่ของความยากจน ความเขลาหรือไม่รู้ ความหิวโหย⁴

การพัฒนาเศรษฐกิจหมายถึงการความพยายามที่จะให้มีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ โดยการวางแผนพัฒนาเพื่อให้ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูงขึ้น นอกจากนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจยังอาจรวมถึงการแบ่งปันความสุขและความทุกข์ที่เกิดจากผลพวงของการพัฒนาให้เท่าเทียมกัน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการตัดสินใจ กำหนดชะตากรรมของประเทศชาติ พร้อมกับส่งเสริมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการลดหรือขจัดความเจ็บป่วยและความหิวโหยให้น้อยลงหรือหมดไป มองในแง่นี้ การพัฒนาเศรษฐกิจนอกจากจะพยายามเพิ่มความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจแล้ว ยังต้องดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ด้วย

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาเศรษฐกิจมุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพหรือแปลงรูปจากการเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนา (underdevelopment) ให้กลายเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา (developing) และจากการเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาให้กลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว (developed)⁵

นอกจากนี้การพัฒนายังสามารถแยกย่อยเป็นการพัฒนาในด้านต่างอีก เช่น

การพัฒนาสังคม มุ่งที่จะพัฒนาร่างกายและจิตใจของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตและศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์ให้ดีขึ้น

การพัฒนาทางการเมือง มุ่งที่จะให้ประชาชนมีความตระหนักและจงรักภักดีในรัฐและชาติ ตลอดจนการกำหนดนโยบายการบริหารการพัฒนา โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง

การพัฒนาเมือง มุ่งที่จะพัฒนาเมืองในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางการเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจ และสังคมไปพร้อมๆ กับปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในเมือง

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 176.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 177.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 181.

การพัฒนาชนบท มุ่งพัฒนาชุมชนในชนบทเพื่อขจัดความยากจน ความไม่รู้ ความเจ็บไข้ ได้ป่วย ความหวาดหวั่น ส่งเสริมการพึ่งตนเอง ตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งและรายได้ไปสู่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลในชนบท⁶

ดังนั้นการพัฒนาจึงหมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดความทันสมัย หรือทำให้เกิดความเจริญเติบโตในด้านต่างๆ เช่น ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อตอบสนองให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ความหมายของการบริหาร

“การบริหาร” (Administration) John M. Pfiffner และ Robert V. Presthus ได้ให้นิยามเอาไว้ในหนังสือเรื่อง Public Administration ว่าหมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการส่วนใหญ่ที่เกี่ยวกับวิธีการ (means) เพื่อทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้⁷ ขณะที่ในทัศนะของ Dwight Waldo ในหนังสือเรื่อง The Study of Public Administration⁸ ได้ให้ความหมายว่า “การบริหารหมายถึงแบบหนึ่งของความพยายามของมนุษย์ร่วมกัน และเป็นความพยายามที่มีเหตุมีผลสูงมาก” และอนันต์ เกตุวงศ์ได้ประมวลทัศนะต่างๆ เหล่านี้และสรุปว่า “การบริหารนั้นหมายถึงการประสานความพยายามของมนุษย์และทรัพยากรต่างๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ”⁹

อีกความหมายหนึ่งของ “การบริหาร” หมายถึง กระบวนการซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผน และการกำกับดูแลให้งานประสบความสำเร็จสอดคล้องกับนโยบายและแผนที่กำหนดไว้ สำหรับในแหล่งงานที่เป็นงานภาครัฐมักจะมีผู้รับผิดชอบว่าเป็น “ผู้บริหาร” และเรียกงานในระดับนี้ว่า คือการบริหาร ความหมายอย่างกว้างว่าเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผนและการดำเนินงาน ซึ่งมีขั้นตอนต่างๆ ซึ่งสัมพันธ์กันในอันที่จะผลักดันให้งานประสบความสำเร็จ การบริหารจัดการเป็นทั้งศาสตร์และศิลปะในการทำงานที่ผู้บริหารหรือผู้จัดการมอบหมายหรือผลักดันให้ผู้อื่นทำงานแทน และเป็นความพยายามในการระดมและใช้ทรัพยากรทั้งหมดที่มีอยู่ในหน่วยงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

การบริหารหมายถึงการกำหนดหรือวางแผนนโยบายในงานหนึ่งๆ โดยอาจไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำรายละเอียดของนโยบาย ผู้ที่ทำหน้าที่นี้ได้แก่ผู้บริหาร ในขณะที่ “การจัดการ” หมายถึงการปฏิบัติตามนโยบายและอาจรวมถึงการนำเสนอรายละเอียดนโยบายให้แก่ผู้บริหาร

⁶ดิน ปรัชญพฤทธิ์, การบริหารการพัฒนา: ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 23.

⁷อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา, หน้า 26.

⁸เรื่องเดียวกัน.

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 26 - 27.

ผู้ทำหน้าที่นี้ได้แก่ผู้จัดการ ส่วน “ผู้นำ” คือความหมายโดยรวมของผู้ที่มีบทบาทในการสร้างและบำรุง “ชีวิต” ขององค์กรเพื่อการสร้างผลงานตามภารกิจที่มีอยู่¹⁰

ฉายศิลป์ เขียวชาญพิพัฒน์ ผุสดี รุมาตม และสุวรรณา ทองประดิษฐ์ ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการบรรลุเป้าหมายขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยอาศัยการปฏิบัติที่ประสานกันของหน้าที่ 4 อย่างคือ การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม องค์กรคือ กลุ่มบุคคลและเป้าหมายที่อาจจะเป็นสิ่งใดก็ได้ที่องค์กรต้องการกระทำเป้าหมายบางอย่าง¹¹

ในเอกสารการบริหารการส่งเสริมการเกษตร ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้ ให้ความหมายของการบริหาร ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Administration หรือ Management โดย นักวิชาการในยุคต้นๆ ให้คำนิยามว่าหมายถึง ความสามารถในการทำงานโดยใช้ความพยายาม ของผู้อื่น (the ability to work through others) เป็นความสามารถในการมอบหมาย สั่งการให้ผู้อื่น ทำงานแทนตน แต่ในระยะต่อมา การบริหารเกี่ยวข้องกับทรัพยากรหลายชนิด นอกจากทรัพยากร มนุษย์ได้แก่ เงิน เครื่องมือ เครื่องจักร และวัตถุดิบ ทำให้ความหมายของการบริหารครอบคลุม กว้างขวางขึ้น ในปัจจุบันการบริหารหมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์กร ด้วยการวางแผนการจัดองค์การ การนำ และการควบคุมมนุษย์ สภาพทางกายภาพ การเงิน สารสนเทศ และทรัพยากรอื่นขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

Administration นิยมแปลว่า การบริหาร ใช้ในการบริหารระดับสูง หน้าที่เน้นที่การกำหนด นโยบายหลัก และการวางแผนระยะยาว เป็นคำที่นิยมในภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (Public Administration)¹²

กระบวนการทางการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน คือการวางแผน การจัดองค์การ การนำ และควบคุม

การวางแผน (planning) เป็นการกำหนดเป้าหมายขององค์กรและวิธีการที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในการวางแผนนักบริหารจะต้องใช้วิสัยทัศน์พิจารณาถึงจุดหมายที่องค์กร ต้องการจะไปให้ถึงในอนาคต พร้อมกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานที่เหมาะสมหรือดีที่สุด

¹⁰สาขาวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนางานสาธารณสุข (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2544), หน้า 5.

¹¹ฉายศิลป์ เขียวชาญพิพัฒน์, ผุสดี รุมาตม และสุวรรณา ทองประดิษฐ์, การบริหาร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 3.

¹²สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, การบริหารการส่งเสริมการเกษตร (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543), หน้า 5 - 6.

การจัดองค์การ (organizing) เป็นกระบวนการในการสร้าง บำรุงรักษาและเปลี่ยนแปลง โครงสร้างองค์การ (organization structure) ให้สามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยการออกแบบงาน การกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างคน งาน และทรัพยากรทางการบริหาร ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

การนำ (leading) การใช้อิทธิพลและการจูงใจบุคคลอื่นให้ทำงานเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

การควบคุม (controlling) เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐาน (standard) เพื่อให้ตรวจสอบความก้าวหน้าในการดำเนินงาน และวัดดูว่าได้มีการดำเนินงานตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การควบคุมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการวางแผน โดยปกตินักบริหาร จะกำหนดกิจกรรมการควบคุมไปพร้อมๆ กับการวางแผน โดยการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบความก้าวหน้า และปรับปรุงแก้ไขที่จำเป็นไว้ล่วงหน้า¹³

สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวว่า การบริหารโดยทั่วไปใช้ในความหมายกว้างที่รวมถึงการบริหาร รัฐกิจและธุรกิจ แต่มีคนจำนวนไม่น้อยที่มักเข้าใจว่า การบริหารหมายถึง การบริหารราชการซึ่งแท้จริงมีคำเฉพาะคำหนึ่งซึ่งหมายถึงการบริหารราชการและเป็นคำที่คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ได้กำหนดขึ้นคือ คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" (Public Administration) กระนั้นก็ดีคำนี้อาจมีความหมายใกล้เคียงคำบางคำซึ่งบางครั้งบางโอกาสก็ใช้แทนกันได้ เช่นคำว่า การจัดการ (Management) สำหรับคำว่า Management นี้โดยทั่วไปมักหมายถึง การจัดการในทางธุรกิจมากกว่าที่จะหมายถึงการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในอีกความหมายหนึ่ง Management หมายถึงการจัดหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ เหตุนี้ในกรณีที่พยายามจะแสวงหาความแตกต่างระหว่าง Administration กับ Management จึงอาจจะกล่าวได้ว่า Administration นั้นเน้นในเรื่องการบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วน Management เป็นการเอานโยบายไปปฏิบัติ¹⁴

ดังนั้นการบริหาร หมายความว่า การกำหนด การวางแผน การจัดองค์การ ให้สามารถปฏิบัติงาน และประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

¹⁴ สมพงษ์ เกษมสิน, *การบริหาร* (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 5.

ความหมายของการสาธารณสุข

“การสาธารณสุข” (Public Health) W.O. Phoon และ P.C.Y. Chen¹⁵ ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการแพทย์ และจำแนกสาขาวิชาเกี่ยวกับการแพทย์ โดยได้ให้ความหมายและจำกัดขอบเขตของการสาธารณสุขว่า เน้นด้านการดูแลสุขภาพในชุมชน ซึ่งการบริการทางด้านสุขภาพนี้เป็นทั้งความรับผิดชอบของรัฐบาลและประชาชน

“การสาธารณสุขเพื่อมวลชน” ในทัศนะของนายแพทย์ประเวศ วะสี ได้กล่าวว่า “การสาธารณสุขหมายถึงทั้งการตรวจรักษาโรค การป้องกันโรค และการส่งเสริมสุขภาพ อันที่จริง คำว่าการสาธารณสุขเพื่อมวลชนออกจะไม่จำเป็น เพราะการสาธารณสุขย่อมหมายถึงสุขของสาธารณชนหรือมวลชนอยู่แล้ว แต่เนื่องจากความเป็นจริง ขณะนี้มวลชน โดยเฉพาะคนที่ยากจน ทั้งในชนบทและในกรุงขาดแคลนบริการการสาธารณสุขเป็นอย่างยิ่ง จึงขอใช้คำว่า การสาธารณสุขเพื่อมวลชน และโดยที่ประมาณร้อยละ 90 ของประชาชนไทยเป็นคนที่ยากจน คำว่า มวลชนในที่นี้ก็หมายถึงประชาชนที่ยากจน”¹⁶

ฉะนั้นการสาธารณสุข หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับร่างกาย และจิตใจของมนุษย์ เช่น การรักษาโรค การป้องกันโรค และการส่งเสริมสุข ให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตอย่างปกติสุข

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵W.O. Phoon and P.C.Y. Chen, ตำราเวชศาสตร์ชุมชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, แปลโดย อมรรัตน์ รัตนศิริ (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2539), หน้า 4.

¹⁶ประเวศ วะสี, “การสาธารณสุขเพื่อมวลชน,” ใน รักเมืองไทย เล่ม 1, สมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ณะพรพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2519), หน้า 1.