

# POLICY BRIEF



สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข



ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ‘ยา’  
และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ  
ของ รพ.สต. สังกัด อบจ.

# Highlight สถานการณ์



ความไม่ปลอดภัยด้านยาและผลิตภัณฑ์สุขภาพกำลังเป็นปัญหาเร่งด่วนของประเทศไทยในปัจจุบัน หลังจากเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ประกอบกับอัตราการป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (NCDs) ที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้มีการใช้ยาหลายชนิดและมากขึ้น จนเกิดปัญหาการใช้ยาซ้ำซ้อนเพิ่มขึ้น



การบริหารจัดการระบบบริการด้านยาและการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของงานบริการเภสัชกรรมปฐมภูมิในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.)



ปี พ.ศ. 2565 มีการถ่ายโอน รพ.สต. 3,263 แห่ง จากทั้งหมด 9,872 แห่ง จากสังกัดกระทรวงสาธารณสุขไปยังองค์การบริหารจังหวัด (อบจ.) 49 จังหวัด ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

## ที่มาสำคัญสู่โจทย์วิจัย

แม้ว่าในปี พ.ศ. 2565 จะมีการสำรวจการบริหารจัดการยาและเวชภัณฑ์ที่ไม่ใช่ยาใน จ.หนองบัวลำภู ซึ่งเป็นหนึ่งในจังหวัดที่รับการถ่ายโอน รพ.สต. โดยพบว่า ความเพียงพอในด้านยาและเวชภัณฑ์ที่ไม่ใช่ยาของ รพ.สต. หลังถ่ายโอนมีเพิ่มขึ้น 33% เท่าเดิม 62% และลดลง 5% แต่ทว่าการสำรวจนี้ยังขาดรายละเอียดและข้อมูลเชิงลึกอีกหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการจัดบริการเภสัชกรรม การบริหารจัดการระบบยา การคัดเลือก การส่งมอบยาที่ปลอดภัยและมีคุณภาพ คลังยาและเวชภัณฑ์ รวมทั้งการใช้ยาอย่างปลอดภัยและความเหมาะสม ตามเกณฑ์คุณภาพของบริการเภสัชกรรมปฐมภูมิที่เริ่มใช้ประเมินในปี พ.ศ. 2565 ตลอดจนความพร้อมและการดำเนินการอย่างต่อเนื่องหลังถ่ายโอน ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ขณะเดียวกันพบว่างานคุ้มครองบริโภคด้านสุขภาพในระดับตำบล ยังไม่มีการมอบหมายงานไปยัง รพ.สต. ให้ครอบคลุมตามอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการบังคับใช้กฎหมายกับผลิตภัณฑ์สุขภาพด้วย อีกทั้งงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพมักถูกละเลย และขาดเครือข่ายที่เข้มแข็งในพื้นที่ รวมทั้งความไม่ชัดเจนในหน้าที่ของผู้รับผิดชอบ ทำให้ไม่มีระบบในการจัดการเมื่อมีสถานการณ์ความเสี่ยงหรือไม่ปลอดภัยด้านยาเกิดขึ้นในพื้นที่ ด้านระบบยาของ รพ.สต. ในสังกัด อบจ. หลายแห่ง เริ่มมีการจัดซื้อยาเอง ดังนั้นภายใต้สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับ รพ.สต. จึงจำเป็นต้องมีการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบบริการด้านยาและการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพของ รพ.สต. ที่สังกัด อบจ. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## เกี่ยวกับการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นแบบผสมผสาน มีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษาการบริหารจัดการระบบยาและเวชภัณฑ์ที่ไม่ใช่ยา รวมถึงงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพของ รพ.สต. หลังถ่ายโอนไปสังกัด อบจ. จำนวน 49 จังหวัด ทั้งในจังหวัดที่มีการถ่ายโอนทั้งหมด 100% จังหวัดที่มีการรับถ่ายโอนเป็นส่วนใหญ่ หรือ 50-93% และจังหวัดที่มีการรับถ่ายโอนเป็นส่วนน้อย คือน้อยกว่า 50%



# ข้อค้นพบ



1.

ช่วงการเปลี่ยนผ่านหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการระบบบริการด้านยาของ รพ.สต. จากกระทรวงสาธารณสุขไปยัง อบจ. พบว่า ส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมและมีปัญหา เช่น การจัดทำแผนการจัดซื้อยาล่วงหน้า การรายงานข้อมูลด้านยาที่ไม่เป็นปัจจุบัน การเก็บรักษาฯ ฯลฯ

2.

รพ.สต. หลายแห่งยังขาดบุคลากร เจ้าหน้าที่ที่หนึ่งคนต้องปฏิบัติงานหลายหน้าที่ จึงไม่มีการตรวจสอบซ้ำเพื่อป้องกันความผิดพลาดด้านยา

3.

การนำส่งยาให้ผู้ป่วยที่บ้านของ รพ.สต. ผู้ป่วยยังไม่ได้รับคำแนะนำจากผู้ทำการรักษาและเภสัชกรโดยตรง

4.

อัตราการจ่ายยาปฏิชีวนะในการรักษาโรคติดเชื้อในผู้ป่วยนอกของ รพ.สต. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้ประชาชนมีความเสี่ยงต่อเชื้อดื้อยาเพิ่มมากขึ้น

5.

การคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ พบว่า รพ.สต. สังกัด อบจ. กลุ่มตัวอย่าง 54% ที่มีความพร้อม แต่การบริหารจัดการระบบบริการด้านยากลับมีประสิทธิภาพในภาพรวมน้อยกว่า โดยเภสัชกรสังกัดโรงพยาบาลแม่ข่ายมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน

6.

ผู้ปฏิบัติงานใน รพ.สต. ยังขาดความรู้และทักษะในการบังคับใช้กฎหมาย และการจัดการเรื่องร้องเรียน รวมถึงขาดที่ปรึกษาและผู้ให้การสนับสนุนเฉพาะด้านในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ

## ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับ อบจ.

1. ควรแต่งตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กสพ.) ในด้านเภสัชกรรมปฐมภูมิ และคุ้มครองผู้บริโภคของทุกจังหวัด
2. ควรจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายด้านยาและการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ รวมถึงทบทวนแผนแม่บทด้านสาธารณสุขทุกปี โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับกระทรวงสาธารณสุข และเพิ่มตัวชี้วัดด้านยาและคุ้มครองผู้บริโภคที่สอดคล้องกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.)
3. ควรลงนามความร่วมมือ (MOU) กับ สสจ. รวมทั้งโรงพยาบาลแม่ข่าย โดยระบุให้มีการสนับสนุนด้านยา และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ โดยมีทีมสหวิชาชีพปฏิบัติงานร่วมกัน ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ เภสัชกร พยาบาล และวิชาชีพอื่นๆ
4. ควรพัฒนาศักยภาพด้านวิชาการให้แก่บุคลากรในสังกัด อบจ. และความรู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารคลังเวชภัณฑ์ การใช้ยา การเฝ้าระวังปัญหาด้านการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งควรมีการปฏิบัติงานเชิงรุกร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ (สสอ.) ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด
5. ควรปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานให้มีคลังยากลางที่มีการเก็บรักษายาให้อย่างคงมีคุณภาพตามมาตรฐาน และมีบริการส่งยาให้แก่ รพ.สต. เพื่อลดภาระการจัดเก็บในคลังยาย่อยที่กระจายอยู่ที่ รพ.สต.
6. ควรดูแลควบคุมระบบการเบิกจ่ายที่เป็นปัจจุบัน และสอดคล้องกับอัตราการใช้ยาที่แท้จริง ลดภาระในการจัดทำเอกสารการเบิกจ่ายและรายงานย้อนหลังที่ไม่เป็นปัจจุบัน ลดระยะเวลาในการจัดเก็บยาในคลัง ยาย่อยเพื่อป้องกันการเสื่อมสลายของตัวยาสสำคัญ
7. ควรจัดให้มีเภสัชกรทำหน้าที่สนับสนุนการจัดบริการด้านสุขภาพ โดยบรรจุตำแหน่งตามโครงสร้าง และกรอบอัตรากำลัง ตลอดจนมีการมอบหมายให้รับผิดชอบบริหารจัดการระบบคลังเวชภัณฑ์กลางของ อบจ.
8. ควรมอบหมายผู้บริหารในกองสาธารณสุขที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานคุ้มครองผู้บริโภค สนับสนุนการปฏิบัติงานร่วมกับ สสอ. โดยให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) แต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจเต็มเทียบเท่ากับ สสอ. เพื่อให้บังคับใช้กฎหมายร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
9. ควรบรรจุหรือจัดหาบุคลากรด้านสาธารณสุขให้ครบทีมสหวิชาชีพตามกรอบอัตรากำลัง เพื่อให้สามารถขึ้นทะเบียนในระบบสุขภาพปฐมภูมิ ตาม พ.ร.บ.สุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. 2562 และจัดบริการด้านยาได้
10. กรณีที่ยังไม่มีคลังเวชภัณฑ์กลางของอบจ. ควรจัดซื้อยาร่วมกับ รพ.แม่ข่ายและหน่วยงานในสังกัดของ สสจ. เพื่อให้มีอำนาจในการต่อรอง ให้ได้ราคาที่ เป็นธรรม และลดค่าใช้จ่ายด้านยาของประเทศ
11. ควรจัดทำหลักเกณฑ์การดำเนินงานตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซ่ยาของ อบจ. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซ่ยาในระดับ รพ.สต. โดยจัดให้มีการจัดซื้อแบบรวมกลุ่ม (Group Purchase)
12. ควรแต่งตั้งคณะกรรมการเภสัชกรรมและการบำบัด (PTC) เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกยาและเวชภัณฑ์สำหรับใช้ใน รพ.สต. ทุกแห่งในสังกัด, กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกยาและเวชภัณฑ์, พิจารณาข้อมูลประสิทธิภาพ ราคา ความปลอดภัย โดยใช้ข้อมูลอัตราการใช้ยาย้อนหลังอย่างน้อย 3 เดือน

# ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



1. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ควรลงนามความร่วมมือกับ อบจ. และกระทรวงสาธารณสุข รวมถึงกองบริหารสาธารณสุขของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ในการจัดทำหลักเกณฑ์การดำเนินงานตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยาของ อบจ. โดยออกระเบียบข้อบังคับหรือประกาศสำหรับให้ อบจ. ทุกแห่งใช้ในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยา ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
2. สถ. ควรแก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดซื้อยาร่วมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และแต่งตั้งบุคลากรในสังกัด สถ. ได้แก่ อบจ. เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ รพ.สต. ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ
3. สถ. ควรปรับปรุงระเบียบ อบจ. และแต่งตั้งบุคลากรในสังกัดกองสาธารณสุข อบจ. ให้เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ ทำหน้าที่ตรวจสอบเฝ้าระวัง กำกับดูแลผลิตภัณฑ์ ตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของสถานประกอบการ การโฆษณาและการบริหารจัดการข้อร้องเรียนของผู้บริโภค รวมทั้งกำกับดูแลอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ที่ผ่านการอบรมทักษะด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพแล้ว ให้มีการกักตุนยาและการปกป้องคุ้มครองสุขภาพประชาชน
4. สสจ. ควรสนับสนุนให้มีการจัดซื้อยาแบบรวมกลุ่มกันในระดับจังหวัดร่วมกับ อบจ. เพื่อให้ได้ยาที่มีคุณภาพและราคาที่ดีที่สุด รวมทั้งจัดทีมบุคลากรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องให้ร่วมเป็นคณะกรรมการหรืออนุกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ด้านเภสัชกรรมปฐมภูมิและคุ้มครองผู้บริโภคของทุกจังหวัด และมีการปฏิบัติงานร่วมกับทีมบุคลากรของ อบจ. อย่างใกล้ชิด เพื่อการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องและมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน
5. โรงพยาบาลแม่ข่ายควรให้การสนับสนุนด้านยาและเวชภัณฑ์เหมือนเดิม และเป็นคลังเวชภัณฑ์กลางในการจ่ายยาให้แก่ รพ.สต. สังกัด อบจ. อย่างต่อเนื่อง และเพียงพอตามรายการยาที่ต้องการเบิก รวมทั้งควรจัดให้มีทีมสหวิชาชีพหมุนเวียนไปให้บริการเชิงรุกในชุมชนอย่างต่อเนื่องแบบครบทีม
6. รพ.สต. สังกัด อบจ. ควรเบิกยาจากโรงพยาบาลแม่ข่ายอย่างต่อเนื่องตามเดิมหรือจัดซื้อยาแบบรวมกลุ่ม พร้อมทั้งจัดทำแผนการพัฒนาศักยภาพและทักษะเฉพาะรายบุคคลให้มีความเชี่ยวชาญตามบทบาทและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยสามารถจัดบริการด้านยาและคุ้มครองด้านสุขภาพให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ตามเกณฑ์คุณภาพมาตรฐานของแต่ละวิชาชีพ และตรงกับปัญหาสุขภาพของประชาชน
7. สปสช. ควรจัดสรรงบประมาณที่สัมพันธ์กับการป้องกันโรคและการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้ผู้ให้บริการปฏิบัติงานมุ่งเน้นด้านการรักษาที่มีเงินตอบแทนมากกว่าการป้องกันโรค
8. กองบริหารการสาธารณสุข (กบรส.) ควรจัดทำหลักเกณฑ์การดำเนินการตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยา สำหรับ รพ.สต. สังกัด อบจ. เพื่อให้การจัดซื้อยาเป็นมาตรฐานเดียวกัน

## ติดตามงานวิจัยฉบับสมบูรณ์



→ Policy Brief ฉบับนี้เป็นข้อมูลจากงานวิจัย สวสส. “การประเมินประสิทธิภาพการบริการจัดการระบบบริการด้านยาและการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด”

→ โดยทีมวิจัยจากสถาบันพระบรมราชชนก, กระทรวงสาธารณสุข, คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น

→ สนับสนุนการวิจัยโดย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวสส.)

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวสส.) : ชั้น 4 อาคารสุขภาพแห่งชาติ 88/39 ถ.ติวานนท์ 14 ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000  
โทรศัพท์ : 0 2027 9701 ต่อ 9035