

ข้อเสนอการปรับองค์กรสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล

นำเสนอต่อคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
ในการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ ๕/๒๕๔๘ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘

ความเป็นมา

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขรายงานการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๔๘ วันอังคารที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร หลังจากที่ได้รับฟังการนำเสนอผลงานของผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล (พรพ.) สรุปประเด็นสำคัญได้ว่า

“งานของสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาลเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐซึ่งหน่วยงานต่างๆ จะต้องกำหนดตัวชี้วัดผลงานสำคัญและมีการประเมิน หน่วยงานนี้จึงจำเป็นต้องมีความน่าเชื่อถือ ที่ผ่านมาสถาบันฯ ได้สร้างความน่าเชื่อถือมาจากการปฏิบัติงาน ขณะนี้ สมควรที่จะหาวิธีการทำให้องค์กรมีความมั่นคง ได้รับการสนับสนุนทั้งด้านผู้เชี่ยวชาญ ความรู้ การเงิน มีสถานภาพทางกฎหมายที่ชัดเจน เกิดความยั่งยืนและเป็นที่น่าเชื่อถือของสังคม

ทางเลือก

ทางสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล ได้พิจารณาทางเลือกต่างๆ ดังนี้

๑. ทางเลือกระหว่างการเป็นองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (ไม่แสวงหากำไร) กับการเป็นองค์กรของรัฐ ตาม พ.ร.บ.สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขสามารถร่วมทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนา ระบบสาธารณสุขได้ ซึ่งข้อดีของการเป็นองค์กรเอกชนคือมีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูง แต่จะมีปัญหาในเรื่องความสม่ำเสมอของแหล่งรายได้ ความสามารถในการที่จะสร้างทิศทางการทำงานตามอุดมการณ์ที่เริ่มต้นไว้ รวมทั้งยังไม่มีความแน่นอนว่าจะสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกระดับชาติได้เพียงพอ ดังนั้นระหว่างทางเลือกของการเป็นองค์กรเอกชนกับการเป็นองค์กรของรัฐ จึงเลือกที่จะปรับรูปเป็นองค์กรของรัฐ

๒. ทางเลือกในการเป็นองค์กรของรัฐ มีสองทางคือการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ กับการเสนอ พ.ร.บ.จัดตั้งสถาบันเป็นการเฉพาะ สถานภาพของความเป็นองค์กรทั้งสองรูปแบบไม่แตกต่างกันนัก แต่มีขั้นตอนในการดำเนินการต่างกันมาก

ในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถดำเนินการได้เร็วโดยเสนอออกเป็น พ.ร.ฎ.จัดตั้ง ไปยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร.และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็สามารถออก พ.ร.ฎ.ได้ทันที

ส่วนการเสนอ พ.ร.บ.จัดตั้งสถาบันเป็นการเฉพาะ จะต้องใช้เวลานาน ต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน รวมทั้งรัฐสภา ซึ่งอาจไม่ทันกับความต้องการที่จะให้องค์กรมีความมั่นคงโดยเร็วที่สุด

ทางสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล ซึ่งได้ประชุมไปเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเสนอให้ปรับปรุงองค์กรของสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาลเป็นองค์การมหาชนตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเสนอให้คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขพิจารณาเป็นลำดับขั้นต่อไป

สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาลและบริการสุขภาพ (องค์การมหาชน)

๑. ชื่อ: สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาลและบริการสุขภาพ (องค์การมหาชน) [เพิ่ม “และบริการสุขภาพ” เข้ามาเพื่อให้สามารถขยายขอบเขตการทำงานไปสู่การสร้างเสริมสุขภาพและสถานพยาบาลระดับอื่น]

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

๓. สถาบันเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

๔. สถาบันมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(๑) กระตุ้นและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพโรงพยาบาลและบริการสุขภาพ โดยใช้การประเมินคุณภาพจากภายนอก และการรับรองคุณภาพที่โปร่งใส เป็นกลาง

(๒) เป็นศูนย์รวมองค์ความรู้เพื่อการพัฒนาคุณภาพของโรงพยาบาลและบริการสุขภาพ โดยการรวบรวม สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาวิจัย จัดทำแนวทางปฏิบัติและให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่จำเป็น สร้างช่องทางการเผยแพร่ที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการปรับปรุงระบบที่จำเป็น

(๓) พัฒนาศักยภาพของกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้สามารถทำงานประสานสอดคล้องกันในการส่งเสริมและกำกับการพัฒนาคุณภาพของโรงพยาบาลและบริการสุขภาพ

(๔) สร้างระบบสารสนเทศเชิงเปรียบเทียบเพื่อใช้ติดตามการพัฒนาคุณภาพและระดับคุณภาพของโรงพยาบาลและบริการสุขภาพต่าง ๆ รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการเลือกใช้บริการแก่ผู้บริโภค

(๕) สร้างความรู้ความเข้าใจ ให้การสนับสนุนโรงพยาบาลและบริการสุขภาพในการพัฒนาคุณภาพและความปลอดภัย โดยมุ่งเน้นที่การปรับปรุงและออกแบบระบบเพื่อประโยชน์ในการป้องกันปัญหา

(๖) เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการสร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในด้านการพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาลและสถานบริการสุขภาพ

๕. สถาบันมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการ

(๒) กำหนดมาตรฐานสำหรับโรงพยาบาลและบริการสุขภาพต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการประเมิน

(๓) ประเมินคุณภาพและออกประกาศนียบัตรรับรองคุณภาพให้แก่โรงพยาบาลและบริการสุขภาพ

(๔) ขึ้นทะเบียนบุคคลและหน่วยงานภายนอกที่ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่สถาบัน

(๕) ให้ทุนสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการวิจัย เพื่อวัตถุประสงค์การพัฒนาคุณภาพโรงพยาบาลและบริการสุขภาพ

(๖) วางระบบรายงานเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ที่ร้ายแรง และจัดทำแนวทางป้องกันเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์จากการได้รับบริการสุขภาพ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยในการดูแลผู้ป่วย

(๗) จัดระบบข้อมูลข่าวสารด้านการพัฒนาคุณภาพ และให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานของรัฐ เอกชน และสาธารณชนด้านการพัฒนาคุณภาพและรับรองคุณภาพโรงพยาบาลและบริการสุขภาพ

๖. ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของสถาบันประกอบด้วย ส่วนที่ได้รับโอนจากสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล, เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม, เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี, (๔) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ, ดอกผลของเงินรายได้จากทรัพย์สินของสถาบัน

๗. คณะกรรมการสถาบันฯ มีจำนวน ๑๑ คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ๔ คน ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม และผู้แทนกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๖ คน (รวมทั้งประธานกรรมการ) โดยผู้อำนวยการสถาบันเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง กรรมการมีวาระคราวละสามปี และเป็นได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

๘. ผู้อำนวยการได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากคณะกรรมการสถาบันฯ โดยมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

๙. เมื่อพระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่ออนุมัติให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และเงินงบประมาณและรายได้ของสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพ โรงพยาบาล ภายใต้สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็น ของสถาบันตามพระราชบัญญัตินี้ และให้สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล เป็นอัน ยกเลิก

๑๐. ในระยะเริ่มแรก ให้คณะกรรมการบริหารสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล ทำหน้าที่บริหารสถาบันเท่าที่จำเป็นไปพลางก่อน จนกว่าจะมีคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้

๑๑. ให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพ โรงพยาบาล ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการตาม พระราชกฤษฎีกานี้ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ข้อพิจารณา

รูปแบบการปรับสภาพของสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล ไปเป็น องค์การมหาชนตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่เสนอ มีความเหมาะสมที่จะดำเนินการ ต่อไปหรือไม่ และสมควรมีการปรับปรุงอย่างไร

สรุปข้อคิดเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการ สวรส.

๑. ชื่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษไม่สอดคล้องกัน ท่านองคมนตรีเกษม ได้กรุณาตั้งชื่อภาษาไทยว่า “สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพ การบริการสุขภาพ” (Healthcare Accreditation Institute)
๒. คำว่า”บริการสุขภาพในความหมายใน พรบ.สุขภาพแห่งชาติมีความหมายที่กว้างมากรวมถึงด้านยุติธรรม มีความเห็นว่ากิจกรรมของ พรพ.น่าจะใช้คำว่า”บริการสาธารณสุข” ตามความหมายของ พรบ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (พ.อำพล จินดาวัฒนะ)
๓. หมวด ๒ หุน รายได้ ทรัพย์สิน ครอบครอง สำนักงานประกันสังคมเข้าไปด้วยเนื่องจากเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย
๔. กรรมการโดยตำแหน่งหากมีผู้แทนจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแล้วจำเป็นต้องมีกรรมบัญชีกลางหรือไม่
๕. ตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิอาจจะน้อยไปหากถูกจำกัดด้วยจำนวนน่าจะหาทางอื่นเช่นที่ปรึกษาบอร์ด
๖. มาตรา ๑๓ ประธานกรรมการมีวาระ ๓ ปี ในขณะที่ ผอ.มีวาระ ๔ ปีอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานได้ในระยะเปลี่ยนผ่าน
๗. มาตรา ๗ และ ๘ วัตถุประสงค์และอำนาจวิธีการเขียนแยกระหว่าง รพ.และบริการสุขภาพอื่นๆ

โดยสรุปกรรมการมีความเห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะให้มีการเสนอเพื่อเป็นองค์กรอิสระ และมีข้อคิดเห็นจากกรรมการเพิ่มเติมดังนี้

๑ เป็นองค์กรที่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากสำหรับโรงพยาบาล ในอดีตที่ผ่านมาคนไทยที่เข้ารับบริการจากโรงพยาบาลจะมีความแตกต่างจากสินค้าอื่นๆ คนไข้เลือกไม่ได้ แพทย์พยาบาล เหนื่อยมาก ต้องมีองค์กรที่มาช่วย แต่เดิมผู้บริหารรพ.อยากพัฒนาคุณภาพก็ลำบาก เพราะคนไม่เอาด้วย ต่อมาเมื่อมี HA ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหว โรงพยาบาลหลายแห่งทนไม่ได้ ต้องรวมตัวกันพัฒนา ไม่เว้นแม้แต่ รพ.ศิริราช รามาธิบดี (อ.ประเวศ วะสี)

๒.สมควรอย่างยิ่งที่จะสนับสนุนให้เป็นองค์กรมหาชนเพราะได้ทดสอบระบบมาหลายปี ไม่เคยมีนโยบายใดที่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโรงพยาบาลได้ในลักษณะอย่างนี้ กระทรวงสาธารณสุขน่าจะรับรองสถาบันฯ นี้เพื่อให้เป็นองค์กรอิสระอย่างเป็นระบบ (องคมนตรี เกษม)