

สรุปประเด็นคำถาม-คำตอบ
ร่าง พ.ร.ฎ.จัดตั้งสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน)
เพื่อชี้แจงคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๖

๑. เหตุผลความจำเป็นในการขอจัดตั้ง

นโยบายเกี่ยวกับบริการสุขภาพ เป็นนโยบายด้านสังคมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และประชาชนรับรู้ได้รวดเร็ว แม้จะมีการขยายความครอบคลุมในด้านการเข้าถึง แต่คุณภาพและความปลอดภัยยังเป็นปัญหา คำร้องเรียนต่างๆ ที่ปรากฏเป็นเพียงยอดของภูเขาน้ำแข็ง ความสูญเสียจากภาวะไม่พึงประสงค์เนื่องจากการดูแลรักษา ซึ่งเป็นความสูญเสียที่มีโอกาสป้องกันได้อาจสูงถึงปีละ ๕,๔๗๕ ล้านบาท มูลค่ายาที่ใช้ในโรงพยาบาลปีละ ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นหากไม่มีมาตรการที่เหมาะสมในการส่งเสริมให้เกิดการใช้ยาอย่างสมเหตุผลผล จะทำให้ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศเป็นตัวถ่วงการพัฒนาทางเศรษฐกิจดังที่บางประเทศประสบอยู่

นอกจากนั้น ปัญหาคุณภาพและความปลอดภัยในการดูแลผู้ป่วยยังก่อให้เกิดวัฏจักรของปัญหา ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์นำไปสู่ความไม่เชื่อถือและไม่ไว้วางใจของประชาชน และยังก่อให้เกิดการฟ้องร้องที่ไม่สมควร ก่อให้เกิดผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานในระบบอย่างกว้างขวาง และจะทำให้ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพมาให้บริการในอนาคต

สิ่งที่จะระงับหรือทุเลาวัฏจักรดังกล่าวได้คือการเร่งพัฒนาให้เกิดคุณภาพและความปลอดภัยขึ้นในระบบบริการสุขภาพโดยเร่งด่วน

กระบวนการรับรองคุณภาพ HA (Hospital Accreditation) เป็นกลไกเดียวของระบบบริการสาธารณสุขที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและความปลอดภัยในทุกกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้ป่วย และทุกพื้นที่ของโรงพยาบาล สร้างความตื่นตัวและความร่วมมือจากผู้ประกอบวิชาชีพสาขาต่างๆ

กระบวนการ HA เริ่มด้วยการเป็นโครงการวิจัยและพัฒนา และต่อมาเป็นการทดลองกลไกเชิงสถาบันภายใต้ร่วมของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) โดยตั้งเป็นสถาบันพัฒนาและรับรองโรงพยาบาล (พรพ.) ขึ้น ดำเนินงานมาภายใต้หลักการสำคัญคือการเป็นองค์กรที่เป็นกลาง มีความน่าเชื่อถือ คล่องตัว มีความดำเนินการบนพื้นฐานทางวิชาการ สอดคล้องกับปัญหาสาธารณสุขและวัฒนธรรมของประเทศ ซึ่งในช่วงเวลา ๔ ปีที่ผ่านมาได้สร้างผลงานที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบบริการสาธารณสุข เป็นที่ยอมรับของผู้ให้บริการและผู้จ่ายเงิน ซึ่งที่ผ่านมาได้ขยายตัวจนเต็มศักยภาพของระบบที่ดำเนินการอย่างเป็นธรรมชาติและพึ่งตนเอง

การปรับเปลี่ยนสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานในกำกับของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ไปเป็น สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาลที่เป็นองค์กรมหาชนจะ ทำให้

(๑) นโยบายของรัฐบาลที่จะให้ประชาชนเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

(๒) เกิดความร่วมมือในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล ทำให้เห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจนขึ้น

(๓) สถาบันสามารถปฏิบัติการกิจได้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำหน้าที่ประเมินโรงพยาบาลได้ครอบคลุมทุกแห่งอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความตื่นตัวในการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

(๔) การเป็นองค์กรที่มีสถานภาพทางกฎหมายที่ชัดเจน ก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในการประเมินและตัดสินรับรองโรงพยาบาล ซึ่งมีผลกระทบต่อมหาชน และความน่าเชื่อถือในเวทีระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ ภารกิจของสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน พ.ศ.๒๕๔๒ กล่าวคือเป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะอันได้แก่การประเมินและรับรองบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข โดยมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก อีกทั้งยังบัญญัติตาม พ.ร.บ.องค์การมหาชน จะเอื้อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานตามภารกิจดังกล่าวและเพื่อให้เกิดการพัฒนาและรับรองคุณภาพบริการเป็นมิติหนึ่งของระบบสุขภาพในอนาคตและมีใช้เป็นเพียงทางเลือกอีกต่อไป

๒. ปัญหาการทำงานที่ผ่านมา

การพัฒนาคุณภาพในสถานการณ์ที่มีภาระงานเพิ่มขึ้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องได้รับแรงสนับสนุนจากทุกด้าน สำหรับโรงพยาบาลที่ไม่มีความพร้อมต่อการประเมินและจะต้องให้แบกรับค่าใช้จ่ายในการประเมินด้วยตนเอง โรงพยาบาลมักจะใช้ข้ออ้างว่าไม่มีเงิน ไม่มีนโยบายที่ชัดเจน

การประเมินโรงพยาบาลที่มีปัญหาด้านคุณภาพเหล่านี้ในระยะที่ผ่านมาได้ดำเนินการโดยได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรอื่น เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของแหล่งเงินโดยเคร่งครัดและยังไม่ครอบคลุมโรงพยาบาลทั้งหมดในภาพรวม ในปัจจุบันโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพได้สิ้นสุดลงแล้ว และงบประมาณที่ได้รับจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีแนวโน้มลดลง โรงพยาบาลที่ยินดีจ่ายเงินและมีกำลังจ่ายคือโรงพยาบาลที่มีการพัฒนาคุณภาพถึงขั้นที่สามารถขอรับการรับรอง HA ได้ ขณะที่โรงพยาบาลที่ไม่มีความพร้อมทั้งด้านทรัพยากรและด้านการเงิน จะไม่ได้รับการกระตุ้นด้วยการประเมินจากภายนอก ทั้งที่มีความจำเป็นและสมควรได้รับการประเมินอย่างสม่ำเสมอเพื่อค้นหาและปิดช่องโหว่ของความเสี่ยงต่างๆ ที่มีอยู่

นอกจากนี้ นโยบายการจำกัดอัตรากำลังของบุคลากรภาครัฐก่อให้เกิดภาระงานที่หนักเกินกว่าจะทำงานได้อย่างมีคุณภาพเทียบกับกำลังคนที่มีอยู่ ก่อให้เกิดและซ้ำเติมด้วยการเกิดภาวะสมองไหลจากสาเหตุอื่นๆ ร่วมด้วย จะนำไปสู่ภาวะวิกฤติในด้านกำลังคนของสถานบริการของรัฐใน ๕ ปีข้างหน้า

๓. ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

บทบาทหน้าที่ของสถาบันรับรองสถานพยาบาลที่จะจัดตั้งขึ้น ไม่มีความซ้ำซ้อนกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานอื่น มีแต่จะเสริมกันให้เกิดความสมบูรณ์ของระบบ

ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและประเมินคุณภาพสถานพยาบาล ได้แก่

(๑) **หน่วยงานที่ทำหน้าที่ผู้ซื้อบริการ** ได้แก่ สำนักงานประกันสังคม สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีบทบาทสามประการที่เกี่ยวข้อง คือ (ก) การตรวจประเมินเพื่อพิจารณารับสถานพยาบาลเข้าร่วมในการให้บริการผู้ป่วย (ข) การตรวจสอบเมื่อมีเรื่องร้องเรียนจากผู้รับบริการ (ค) การส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของสถานพยาบาลด้วยการกำหนดให้มีแรงจูงใจ เงื่อนไข ตลอดจนการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อส่งเสริมการพัฒนาดังกล่าว

(๒) **กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข** จะมีบทบาทที่เกี่ยวข้องสองประการ คือ (ก) การกำกับดูแลสถานพยาบาลเอกชนตาม พ.ร.บ.สถานพยาบาล ซึ่งใช้การออกใบอนุญาตและการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับเพื่อสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐาน เป็นภาคบังคับที่สถานพยาบาลเอกชนทุกแห่งต้องปฏิบัติตาม (ข) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการพัฒนาระบบบริการสุขภาพและสถานพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข ในทุกระดับ

(๓) **หน่วยงานวิชาการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่มีหน้าที่เฉพาะ** เช่น กรมอนามัย รับผิดชอบในการส่งเสริมให้โรงพยาบาลให้นำแนวคิดการส่งเสริมสุขภาพไปปฏิบัติ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์รับผิดชอบในการตรวจรับรองคุณภาพห้องปฏิบัติการทางการแพทย์ ซึ่งเป็นการตรวจเฉพาะส่วนที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ

สำหรับกิจการของสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาลมีความแตกต่างจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องดังนี้

(๑) **การทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินสถานพยาบาลจากภายนอก ที่เป็นกลาง** ไม่ขึ้นอยู่กับการสังกัดใดสังกัดหนึ่ง ทำให้ได้รับการยอมรับจากโรงพยาบาลในทุกภาคส่วน

(๒) **มีขอบเขตของการปฏิบัติที่ไม่จำกัดเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่ง** มาตรฐานและกระบวนการที่ใช้ในการประเมินมีความเป็นสากล และสามารถใช้ได้กับทั้งสถานพยาบาลของรัฐและเอกชน ทั้งนี้โดยพิจารณาบริบท ความเป็นไปได้ของการปฏิบัติ ข้อจำกัด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบ

(๓) กิจกรรมทุกอย่างจะเน้นเป้าหมายของการนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพด้วยตัวสถานพยาบาลเอง ซึ่งจะก่อให้เกิดระบบที่ยั่งยืน มิใช่การตรวจสอบเพื่อตัดสินได้/ตก ผ่าน/ไม่ผ่าน เป็นส่วนเสริมให้เกิดการเรียนรู้เมื่อเกิดอุบัติการณ์ต่างๆ ขึ้น

(๔) มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้สถานพยาบาลต่างๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานหรือข้อกำหนดที่กระทรวงสาธารณสุขและส่วนราชการต่างๆ ได้กำหนดไว้ เช่น กระตุ้นการแพทย์กระตุ้นให้โรงพยาบาลนำมาตรฐานโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพของกรมอนามัยไปปฏิบัติ กระตุ้นให้โรงพยาบาลนำมาตรฐานเรื่องการบริหารน้ำเสียของกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ไปกำกับการดูแลระบบของตน เป็นต้น

การจัดตั้งสถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาลเป็นองค์การมหาชน จะสามารถรับผิดชอบในการจัดบริการด้านการสร้างหลักประกัน ในเรื่องคุณภาพและความปลอดภัยของสถานพยาบาลให้ครอบคลุมสถานพยาบาลทั้งหมดทุกภาคส่วนของประเทศ โดยอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานที่รับผิดชอบกองทุนประกันสุขภาพต่างๆ สร้างแรงจูงใจและหนุนเสริมให้สถานพยาบาลดำเนินการพัฒนาด้วยความสมัครใจ หรืออาจจะกำหนดให้เป็นเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติเมื่อถึงเวลาอันเหมาะสม

เมื่อพิจารณากับเจตนารมณ์ ความมุ่งหมายและภารกิจของหน่วยงานอื่นๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน และจะสามารถดำเนินการสอดคล้องเพื่อจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาระบบสุขภาพ มุ่งสู่คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

๔. งบประมาณและบุคลากรที่เพิ่มขึ้น

ที่ผ่านมา สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล ปฏิบัติงานเฉพาะตามระดับทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ทำให้ขาดความต่อเนื่องและความครอบคลุมโรงพยาบาลตามทีควรจะเป็น งบประมาณที่จะขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลจะมุ่งเน้นเพื่อการสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรและการขยายความครอบคลุมโรงพยาบาลให้มากที่สุด โดยมีรายละเอียดดังนี้

แผนการของงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลในระยะ ๕ ปีแรก (หน่วย : ล้านบาท)

	ปีที่ ๑	ปีที่ ๒	ปีที่ ๓	ปีที่ ๔	ปีที่ ๕
๑. ค่าใช้จ่ายประจำ					
๑.๑ เงินเดือนและค่าใช้จ่ายพื้นฐาน (ค่าใช้สอย วัสดุ สาธารณูปโภค)	๒๕.๐	๒๖.๘	๒๘.๖	๓๐.๖	๓๒.๘
๑.๒ ค่าใช้จ่ายในการเยี่ยมประเมินขั้นพื้นฐานประจำปี สำหรับสถานพยาบาลที่มีเตียง	๑๔.๖	๑๙.๕	๑๙.๕	๑๙.๕	๑๙.๕
๑.๓ การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้และงานวิจัย	๔.๐	๔.๐	๔.๐	๔.๐	๔.๐
รวม	๔๓.๖	๕๐.๓	๕๒.๑	๕๔.๑	๕๖.๓

	ปีที่ ๑	ปีที่ ๒	ปีที่ ๓	ปีที่ ๔	ปีที่ ๕
๒. ค่าใช้จ่ายในการประเมินและรับรอง คุณภาพสถานพยาบาล (ที่มีความพร้อม)	๒๗.๐	๒๘.๐	๒๙.๐	๓๑.๐	๓๓.๐
ทางเลือกที่ ๑ รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่าย ร้อยละ ๘๐	๒๑.๖	๒๒.๔	๒๓.๒	๒๔.๘	๒๖.๔
ทางเลือกที่ ๒ รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่าย ร้อยละ ๕๐	๑๓.๕	๑๔.๐	๑๔.๕	๑๕.๕	๑๖.๕
ทางเลือกที่ ๓ รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่าย ร้อยละ ๒๐	๕.๔	๕.๖	๕.๘	๖.๒	๖.๖
๓. รวมงบประมาณสนับสนุนทั้งหมด (๑+๒)					
ทางเลือกที่ ๑	๖๕.๒	๗๒.๗	๗๕.๓	๗๘.๙	๘๒.๗
ทางเลือกที่ ๒	๕๗.๑	๖๔.๓	๖๖.๖	๖๙.๖	๗๒.๘
ทางเลือกที่ ๓	๔๙.๐	๕๕.๙	๕๗.๙	๖๐.๓	๖๒.๙

สำหรับบุคลากรที่เพิ่มขึ้น จะเพิ่มเท่าที่จำเป็นเพื่อขยายงานให้ครอบคลุมพื้นที่ โดยประมาณการ
ว่า จะเพิ่มผู้เยี่ยมสำรวจเต็มเวลาอีกไม่เกิน ๑๕ คน