

๔.๑๓ การอภิบาลระบบสุขภาพ

ข้อที่/เนื้อหา	เจตนารมณ์/ความหมาย
หลักการสำคัญ ๑. การอภิบาลระบบสุขภาพจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนเป็นที่ตั้ง จะต้องไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง	- เป็นการกำหนดเป้าหมายการอภิบาลระบบสุขภาพให้ตรงกัน คือ “เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน” เท่านั้น เมื่อเกิดความขัดแย้งหรือเข้าใจไม่ตรงกัน ควรยึดเป้าหมายร่วมของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ
๒. การอภิบาลระบบสุขภาพต้องผสมผสานการอภิบาลหลากหลายรูปแบบอย่างสมดุลและสอดคล้องกับบริบทโลกและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ การอภิบาลโดยเครือข่าย^{๑๑} การอภิบาลโดยรัฐ^{๑๒} และ	- ปัจจุบันระบบสุขภาพของประเทศไทยมีความเป็นพหุลักษณะสังคมไทยเชื่อมโยงกับภาคส่วนต่างๆ มากมาย การอภิบาลระบบจึงมีรูปแบบที่ให้ทุกภาคส่วนสามารถร่วมมือบทบาทในระบบสุขภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งก็คือรูปแบบการอภิบาลโดยเครือข่าย โดยให้หนุนเสริมกับการอภิบาลโดยรัฐและโดยตลาดในส่วนที่จำเป็นและเหมาะสม

^{๑๑} การอภิบาลโดยเครือข่าย (Governance by network) หมายถึง การปกครอง/ดูแลระบบ/บริหารจัดการด้วยการทำงานเชื่อมโยงถักทอกันเป็นเครือข่ายหลายมิติ มีผู้เล่นหลายภาคส่วน มีความสนใจและผลประโยชน์ที่แตกต่าง มีค่านิยมร่วม หลักการร่วม เป้าหมายร่วม/ทำงานร่วม/ทรัพยากรร่วมเป็นเรื่องๆ ไปต้องอาศัยการพูดคุยเจรจาต่อรอง/ถกเถียงเป็นหลัก ไม่มีอำนาจบังคับ ไม่ขึ้นตรงต่อกัน เป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือประชาธิปไตยแบบถกเถียง (Participatory/Deliberative democracy) ใช้ “พลังอำนาจทางสังคม” (Social power) หรือพลังแห่งความร่วมมือและเจตนารมณ์ร่วมของสังคม เป็นเครื่องมือสำคัญ (หนังสือการอภิบาลร่วมสมัย. นพ.อำพล จินดาวัฒนะ)

^{๑๒} การอภิบาลโดยรัฐ (Governance by government) หมายถึง การอภิบาลแบบพื้นฐานที่มีการใช้อำนาจสั่งการจากผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจจากบนลงล่าง มีระบบและโครงสร้างชัดเจน มีความไว้วางใจและเข้าอกเข้าใจกันน้อย เกิดนวัตกรรมยาก การอภิบาลโดยรัฐเป็นรูปแบบที่ไม่ได้อยู่แต่ในระบบราชการเท่านั้น แต่อยู่ในองค์กรอะไรก็ได้ (หนังสือการอภิบาลร่วมสมัย. นพ.อำพล จินดาวัฒนะ)

ข้อที่/เนื้อหา	เจตนารมณ์/ความหมาย
การอภิบาลโดยตลาด ^{๓๓} เพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพโปร่งใส และเชื่อมโยงกลไกหลายระดับ	ยิ่งขึ้น ขณะที่บทบาทรัฐควรลดลงเหลือเท่าที่จำเป็น ซึ่งความสำเร็จของการใช้การอภิบาลทั้ง ๓ รูปแบบอยู่ที่ต้องเชื่อมการอภิบาลทั้ง ๓ รูปแบบเข้าเสริมกัน ต้องสลับการใช้กลไกรูปแบบต่างๆ อย่างเหมาะสมตามสถานการณ์และต้องรักษาสวนผสมของการอภิบาลทั้ง ๓ รูปแบบให้ดีด้วย
๓. การอภิบาลระบบสุขภาพต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการการทำงานและการเรียนรู้ข้ามสาขาข้ามภาคส่วน โดยต้องเปิดพื้นที่ให้ภาคีทั้งในและนอกระบบสุขภาพ ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา ขับเคลื่อนตัดสินใจและร่วมรับผิดชอบนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพซึ่งต้องการพลังจากหลายฝ่าย โดยต้องสนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และปรับตัวอยู่ตลอดเวลา เพื่อไม่ให้เกิดลักษณะตายตัว ปราศจากความยืดหยุ่น	- เป็นไปตามหลักการทฤษฎีนโยบายห่วงใยสุขภาพ (Health in All Policies) ที่ว่าแม้สุขภาพอาจไม่ใช่เป้าหมายหลักของนโยบายทั้งหลาย โดยเฉพาะนโยบายนอกภาคสุขภาพ ผลกระทบต่อสุขภาพมักเกิดจากนโยบายเศรษฐกิจ สังคมหรือการพัฒนาเหล่านั้น เช่น ผลกระทบจากการเจรจาการค้า ดังนั้น การจัดการให้เกิดสุขภาพจึงต้องให้ความสำคัญกับการทำงานข้ามสาขา ข้ามภาคส่วน (Inter-sectoral platform) โดยให้คุณค่าแก่ทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นรูปแบบการอภิบาลแบบเครือข่าย

^{๓๓} การอภิบาลโดยตลาด (Governance by market) หมายถึง การดูแลระบบ/บริหารจัดการโดยกลไกตลาดเป็นหลัก เป็นการอภิบาลระบบที่มองเห็นโครงสร้างและกลไกไม่ชัดเจนเหมือนการอภิบาลแบบอื่น มีส่วนสัมพันธ์กับกระแสโลกาภิวัตน์และทุนนิยมเสรีอย่างมาก โดยใช้ “พลังอำนาจทุน” (เงินและการจัดการทางธุรกิจ) เป็นเครื่องมือสำคัญ (หนังสือการอภิบาลร่วมสมัย. นพ.อำพล จินดาวัฒนะ)



ข้อที่/เนื้อหา	เจตนารมณ์/ความหมาย
๔. การอภิบาลระบบสุขภาพต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ ที่รวมไปถึงการกระจายทรัพยากรประเภทต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถประสานการทำงานกับชุมชนและภาคส่วนอื่นๆ ในพื้นที่ ทำหน้าที่พัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและจัดการงานด้านสุขภาพด้วยตนเองได้อย่างแท้จริง โดยลดบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางให้เป็นเพียงผู้สนับสนุนอย่างเหมาะสมเท่านั้น	- เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การรวมศูนย์อำนาจย่อมทำให้การอภิบาลระบบไม่มีประสิทธิภาพ และในปัจจุบัน โครงสร้างการบริหารงานส่วนท้องถิ่นได้รับการพัฒนาให้ชุมชนมีความพร้อมในการดูแลตนเองอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น จะต้องกระจายอำนาจและทรัพยากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประสานการทำงานกับชุมชนและภาคส่วนต่างๆ เข้ามาร่วมมีบทบาทหน้าที่ในการอภิบาลระบบสุขภาพ พัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ และจัดการงานด้านสุขภาพให้มากขึ้น
ภาพพึงประสงค์ ๑. คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เป็นกลไกจัดระบบอภิบาลโดยเครือข่ายของระบบสุขภาพแห่งชาติ ที่บูรณาการทุกภาคส่วนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสุขภาพ โดยใช้เครื่องมือตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ ในการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม	- เพื่อให้การอภิบาลระบบสุขภาพในภาพรวม ใช้กลไกที่มีรูปแบบของการอภิบาลโดยเครือข่าย ซึ่งตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ มีคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เป็นกลไกดำเนินงานตามหลักการดังกล่าวอยู่แล้ว โดยคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติควรสนับสนุนการทำงานแบบเครือข่ายกับทุกภาคส่วน โดยใช้เครื่องมือพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วมตามกฎหมาย ได้แก่ ธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ สมัชชาสุขภาพ และการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ

ข้อที่/เนื้อหา	เจตนารมณ์/ความหมาย
๒. มีกลไกการอภิบาลระบบการแพทย์และสาธารณสุขที่เน้นการผนีกกำลังทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมขับเคลื่อน ตัดสินใจ รับผิดชอบ โดยเห็นประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช้รูปแบบการอภิบาลโดยรัฐแต่เพียงลำพัง โดยมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นแกนหลักของระบบการแพทย์และสาธารณสุขของประเทศ	- เป็นการกำหนดบทบาทการเป็นหน่วยงานแกนหลักของระบบการแพทย์และสาธารณสุข คือ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งจะใช้รูปแบบการอภิบาลแบบเครือข่ายเพื่อดำเนินงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งในระบบราชการ นอกบบราชการ ภาคเอกชน ประชาชน รวมถึงภาควิชาการ โดยบูรณาการกับการอภิบาลโดยรัฐ ที่มีกระทรวงสาธารณสุขเป็นแกนอยู่เดิม และการอภิบาลโดยตลาด ซึ่งภาคเอกชนและชุมชนมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นทุกขณะด้วย
๓. ส่งเสริมสนับสนุนให้มีกลไกอภิบาลระบบสุขภาพที่เน้นพื้นที่เป็นฐาน ประชาชนเป็นศูนย์กลางในระดับต่างๆ อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับบริบท เน้นการทำงานแบบเครือข่าย หนุนเสริมซึ่งกันและกัน และเพิ่มบทบาทให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการระบบสุขภาพทั้งในด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันควบคุมโรค จัดการปัจจัยที่คุกคามสุขภาพ และการฟื้นฟูสุขภาพอย่างเป็นรูปธรรม	- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับชุมชน และด้วยสถานะขององค์กรซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถใช้กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม เช่น กระบวนการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นได้ เพื่อจัดการชุมชนในด้านการสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันควบคุมโรค จัดการภัยคุกคามสุขภาพ และฟื้นฟูสุขภาพโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านกิจกรรมต่างๆ ซึ่งจะสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชน มีความสามารถที่จะดูแลปัญหาสุขภาพของตนเองได้ สามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการเกี่ยวกับสุขภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขได้ด้วย เช่น การจัดการกองทุนสุขภาพตำบล ระบบสวัสดิการชุมชน การดำเนินงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ร่วมแห่งชาติว่าด้วยระบบสุขภาพะชุมชน^{๑๔}

^{๑๔} มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ ๖ มติ ๓ แผนยุทธศาสตร์ร่วมแห่งชาติว่าด้วยระบบสุขภาพะ

ข้อที่/เนื้อหา	เจตนารมณ์/ความหมาย
๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมทั้งด้านศักยภาพและจำนวนของบุคลากร และการบริหารจัดการเพื่อสามารถปฏิบัติการรองรับภารกิจด้านสุขภาพ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ และมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการกระจายอำนาจ เช่น กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมสุขภาพ ป้องกันควบคุมโรค ภัยคุกคามสุขภาพและการฟื้นฟูสุขภาพ	- เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบตามหลักการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาบุคลากรและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการกิจด้านสุขภาพต่างๆ ที่ต้องกำหนดให้ชัดเจน รวมถึงกำหนดแนวทางการบริหารงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ ในระดับท้องถิ่น ที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองได้