

บทความพิเศษ

สภาวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนกับการสร้างมาตรฐานแห่งความเป็นมืออาชีพ

รศ.ดร.สงครามชัย ลิทองดีสกุล

คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ความนำ

กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน หรือ พระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมายวิชาชีพด้านสุขภาพฉบับล่าสุดฉบับหนึ่ง ที่กำหนดให้นักสาธารณสุขเกิดขึ้นในระบบสุขภาพของประเทศไทย และถือเป็นอาชีพที่ผู้ประกอบการวิชาชีพใหม่นี้ ต้องมีความเป็นมืออาชีพ ซึ่งหมายถึงการทำงานที่มีใช้เพียงแต่ทำมาหาเลี้ยงชีพเท่านั้น จะต้องเป็นการทำงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลและสังคมทางวิชาชีพการสาธารณสุขอีกอาชีพหนึ่ง

กลไกที่สำคัญของกฎหมายวิชาชีพคือ สภาวิชาชีพ การได้มาของกรรมการสภาวิชาชีพมีสองทางคือ คือ ทางสายแต่งตั้งหรือสรรหา โดยการแต่งตั้งหรือโดยตำแหน่งที่กำหนดไว้ จำนวน 12 คน และได้มาโดยการเลือกตั้งของสมาชิกอีก 12 คน รวมเป็น 24 คน การเลือกตั้งกรรมการสภาวิชาชีพเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 13 (8) แห่งกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน หรือเรียกง่าย ๆ ว่า สายที่มาจากจากการเลือกของสมาชิก การเลือกตั้งกรรมการสภาวิชาชีพ จึงนับว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ธรรมดา ครั้งนี้นับเป็นกรรมการในวาระที่ 3 ซึ่งถือเป็นการกำหนดอนาคตวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนหรือตำแหน่งนักสาธารณสุขของกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพนี้ในระบบสุขภาพไทย ซึ่งผลการเลือกตั้งก็ปรากฏผลดังที่ท่านทั้งหลายได้ทราบกันแล้ว แต่ไม่ว่าจะอย่างไร กลไกสภาการสาธารณสุขคือกลไกสำคัญของการสร้างความเป็นวิชาชีพสาธารณสุขให้เป็นมืออาชีพที่มีความสำคัญ

ย้อนรอยวันวานสู่วันที่มีกฎหมายวิชาชีพ

บทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาวิชาชีพฯ ตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน เป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญในการชี้ชะตาวิชาชีพ ซึ่งกว่าจะได้มาซึ่งวิชาชีพนี้ เราได้ร่วมกันต่อสู้มาอย่างยากลำบาก และมีประวัติศาสตร์การต่อสู้มาอย่างยาวนาน การได้มาซึ่งกฎหมายวิชาชีพคราวนี้ ไม่ว่าใครจะอ้างหรือคิดเอาว่าเป็นบุคคลสำคัญในการเคลื่อนไหวผลักดันมากนักน้อยเพียงใด จริงหรือเท็จอย่างไรไม่สำคัญเท่ากับเมื่อเกิดกฎหมายขึ้นแล้ว เราจะได้ประโยชน์จากการมีกฎหมายนี้มากนักน้อยเพียงใด และเราจะก้าวต่อไปอย่างไร ระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 จนถึงปัจจุบันกว่าสิบปีมาแล้ว ทุกท่านย่อมประจักษ์ด้วยตนเอง

กว่าสิบปีที่ผ่านมา สภาการสาธารณสุขชุมชนทำให้เราได้เข้าสอบและขึ้นทะเบียน รวมทั้งได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ทำให้หลายท่านได้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีใบอนุญาตตามกฎหมาย ซึ่งฟังดูดีทีเดียว เราได้มาซึ่งอนุบัญญัติหรือกฎหมายระดับรองที่สำคัญด้านต่างๆ ที่เป็นกลไกเริ่มต้นพอสมควร แต่คำถามสำคัญ คือ เมื่อได้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแล้วได้อะไรที่เป็นประโยชน์อันพึงได้รับ นี่คือการถามที่อยู่ในใจของพวกเราอย่างแท้จริง แทบทุกท่านมีคำถามทั้งที่ถามตรง ถามอ้อม มาโดยตลอด เราต้องยอมรับว่าใบอนุญาตฯ นี้ยังไม่ได้ช่วยให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน

และต่อผู้ประกอบวิชาชีพเท่าที่พึงปรารถนา หรือพูดง่ายๆ ว่า ยังไม่ตรงตามใจที่เราต้องการในการขับเคลื่อนและผลักดัน กฎหมายวิชาชีพนี้ออกมา

เป็นที่ทราบกันดีว่าผลการดำเนินการตามหลักการสองประการในทางวิชาชีพยังไม่บรรลุผล หลักการของกฎหมาย วิชาชีพคือ การควบคุมดูแลกันเองระหว่างผู้ประกอบวิชาชีพ ภายใต้จริยธรรมหรือจรรยาบรรณวิชาชีพ และการสว่น อาชีพหรือคุ้มครองวิชาชีพสำหรับผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในการประกอบวิชาชีพยังไม่เกิดผลสำเร็จ ด้วยเพราะ การวางหลักการเหล่านี้ยังไม่ชัดเจน และซ้ำเติมด้วยปัญหาเดิมๆ ในระบบสาธารณสุขไทยที่มีปัญหาด้านการวางแผนกำลังคน ที่ไม่ชัดเจนและสับสน แม้ว่าจะมีความพยายามจัดระบบและออกแบบการจัดการอยู่พอสมควร แต่ระบบกำลังคนในระบบ สุขภาพที่เราเจอคือ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และภาระที่ต้องเผชิญในระบบสุขภาพที่เป็นระบบรวมศูนย์และมีปัญหา การเมืองในวิชาชีพค่อนข้างมาก ความเหลื่อมล้ำทางวิชาชีพและการจัดการที่ไม่ตอบโจทย์ที่แท้จริง เป็นเพียงการแก้ปัญหา เฉพาะหน้า ทำให้การได้มาแต่ละอย่างต้องกดดัน เจริญ และช่วงชิงมาโดยตลอด นั่นคือปัญหาภาพรวมของระบบกำลังคน ด้านสุขภาพ

ไม่ว่าปัญหาใหญ่ของระบบกำลังคนด้านสุขภาพจะเป็นอย่างไร เราจะไม่สามารถละเลยการใช้กลไกที่จะแก้ปัญหา ของวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนของพวกเรา โดยใช้กลไกที่มีอยู่คือ พ.ร.บ. วิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. 2556 ไป ได้ เพราะหากเอกภาพในการขับเคลื่อนทางวิชาชีพด้วยช่องทางนี้ไม่เกิด เราก็คงไม่อาจคาดหวังว่าผู้มีอำนาจ จะสมัครใจ หรือประสงค์ที่จะมาแก้ปัญหาของพวกเราได้เองโดยลำพัง ในทางตรงกันข้าม เราต้องก้าวข้ามงานปกติ เช่น การจัดสอบ จัดอบรม การเพิ่มพูนความรู้ ไปสู่การวางเส้นทางที่ชัดเจนของการพัฒนาวิชาชีพให้เป็นวิชาชีพที่สำคัญในระบบสุขภาพไทย ให้จงได้ ที่กล่าวเช่นนี้ได้หมายความว่างานประจำไม่สำคัญ แต่เราวางลำดับความสำคัญของงานได้ไม่ดีพอต่างหาก เราจึง เห็นได้ว่า เรามัวแต่สับสนกับการจัดสอบขึ้นทะเบียน การอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้เอามาต่ออายุ การจัดการอีเว้นต์ หรือ กิจกรรมที่ใช้จ่ายมาก แต่มีผลกระทบต่อการพัฒนาเชิงวิชาชีพน้อยเป็นส่วนใหญ่

สิ่งสำคัญคือต้องวางเส้นทางในการประกาศตัวตนหรืออัตลักษณ์ที่โดดเด่นและชัดเจนของวิชาชีพการสาธารณสุข ชุมชน ในระบบสุขภาพที่อยู่ในสังกัดใดก็ตาม ทั้งกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เรา ควรยุติความขัดแย้งเรื่องการถ่ายโอนภารกิจ ที่เรียกกันว่า กระจายอำนาจ ไปสู่การสร้าง ความชัดเจนในการกิจว่า จำเป็น ต้องการได้รับการพัฒนาไปควบคู่กัน เราจะปล่อยให้ อปท. พัฒนาระบบสาธารณสุขในท้องถิ่นแบบไร้ทิศทางไม่ได้ และ จะต้องไม่ปล่อยให้ระบบสาธารณสุขในท้องถิ่นของเรา ทำหน้าที่เพียงแค่ตอบสนองความต้องการทางการเมืองเท่านั้น นี่คือ ความจำเป็นที่เราต้องวางตัวตนและทิศทางที่ชัดเจนว่า บทบาทของ อปท. และการจัดการระบบสุขภาพของ อปท. ไม่ว่า จะเป็นหน่วยใด ทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีความมาตรฐานการทำงาน ที่ชัดเจนครบถ้วน ไม่เพียงแค่การจัดบริการสาธารณะด้านสุขภาพที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยปกครองส่วน ท้องถิ่นต่างๆ เท่านั้น เราต้องมีมาตรฐานกลางขององค์กรประกอบวิชาชีพในการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพ การสาธารณสุขชุมชน ซึ่งขอเรียกว่าว่า มาตรฐานการทำงานด้านวิชาชีพ ซึ่งสภาการสาธารณสุขชุมชนจำเป็นต้องทบทวน ขอบเขตหน้าที่และอำนาจ รวมถึงการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข คือ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมทั้งกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง อย่างชัดเจนและเป็นระบบเสียที

ในขณะเดียวกัน ระบบสาธารณสุขที่อยู่ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข แม้ว่าหน่วยบริการส่วนปลาย คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหรือที่ชื่อเดิมคือสถานีอนามัย มีแนวโน้มที่จะโอนย้ายไปอยู่ในสังกัด อปท. เกือบทั้งหมด

แล้วก็ตาม แต่บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขที่จะต้องพัฒนายุทธศาสตร์ การแปลงนโยบาย การกำกับติดตาม และ ประเมินผลด้านต่างๆ ก็ยังคงอยู่และนับวันยิ่งสำคัญมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่มีประกาศราชกิจจานุเบกษาในการแบ่ง ส่วนราชการกระทรวงสาธารณสุขล่าสุด สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดทิศทาง การจัดการทรัพยากร การจัดการระบบ สนับสนุน รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องยังเป็นบทบาทที่สำคัญ และจะต้องพัฒนาอย่างก้าวหน้าใน เชิงรุกต่อไป

การที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ จึงจำเป็นต้องเริ่มที่ตัวตน หรือ ตนเองเสียก่อน นั่นหมายถึง เราจะต้องไม่ยอมให้เกิด การแบ่งแยกแล้วเข้าปกรอง ไม่ว่าจะเป็นจากกลุ่มผลประโยชน์ หรือ กลุ่มอำนาจใดๆ ผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุข ชุมชนจะต้องผนึกกำลังกัน เพื่อทำให้องค์กรวิชาชีพนี้มีความเข้มแข็ง น่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับและศรัทธา การเลือกตั้ง คราวนี้ จะเป็นคำตอบสำคัญของการที่จะพัฒนาตัวตนและอัตลักษณ์ของวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนในระบบสุขภาพไทย ได้หรือไม่อย่างไร ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มใดหรือทีมใดได้อำนาจในการบริหารกลไกนี้ สิ่งที่จะต้องทำอย่างน้อยจะต้องชัดเจนและสร้างสรรค์ ให้เกิดขึ้นมีประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การสร้างเอกภาพ และทิศทางที่ชัดเจนของการพัฒนาวิชาชีพการสาธารณสุขในระบบสาธารณสุขไทย โดยจะต้องมีการสร้าง Road map หรือเส้นทางที่ชัดเจนของการพัฒนาวิชาชีพ อาจจะออกมาในรูปของแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาวิชาชีพระยะยาว ระยะกลาง และระยะเร่งด่วน ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมและร่วมมือกัน โดยการลดตัวตน และ อัตตาของแต่ละกลุ่ม ฝ่าย เพื่อร่วมกันสร้างสรรค์

2. การสร้างมาตรฐานกลาง Gold standard of professions ในการประกอบวิชาชีพที่ไม่เพียงแต่เป็นมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งเท่านั้น จะต้องเป็นมาตรฐานของการทำงานด้านสาธารณสุขชุมชนในทุกสังกัดไม่ว่าจะเป็นภายใต้กระทรวง สาธารณสุขหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นๆ ก็ตาม มาตรฐานกลางนี้จะเป็พื้นฐานแห่งความเป็นวิชาชีพ และการประกอบวิชาชีพในทุกระดับ และในแต่ละหน่วยงานอาจจะสามารถกำหนดแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับพันธกิจและ เป้าหมายของตน

3. มีความจำเป็นต้องทบทวนและรื้อปรับระบบโครงสร้างกำลังคนด้านสาธารณสุข Re – Human Resource for health planning ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพการสาธารณสุขทั้งระบบ ทั้งการวางแผนกำลังคน การผลิต และ พัฒนากำลังคน รวมถึงการใช้กำลังคน ด้วยเหตุผลที่การวางแผนกำลังคนแต่เดิมนั้น เป็นการวางแผนที่มีได้คำนึงถึงกำลัง ระดับวิชาชีพ ถือเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น ที่จะต้องให้สอดคล้องกับกฎหมายวิชาชีพ ด้วยการจัดการกำลังคนทั้งระบบ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนที่เกิดจากการมีกฎหมายวิชาชีพการสาธารณสุข

4. เสนอและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการทบทวนมาตรฐานการปฏิบัติงาน และสมรรถนะใหม่ทางวิชาชีพที่จำเป็นต้องมีมาตรฐาน และสมรรถนะที่สูงขึ้น Re-standard of professional competencies and responsibilities (พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น) ซึ่งเป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญอีกประการของนักสาธารณสุข ให้สอดคล้องกับการประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน ซึ่งปัจจุบันมีความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับกฎหมายวิชาชีพ เพื่อให้เชื่อมโยงและหนุนเสริมการประกอบวิชาชีพ การสาธารณสุข เพราะหากไม่ปรับปรุงจะเป็นการกล่าวถึงมาตรฐานการทำงานสาธารณสุขคนละมาตรฐานและขัดแย้งกัน จุดนี้จำเป็นต้องมีการศึกษาและกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนเพื่อให้มีเหตุผลที่สมควรในการปรับปรุงแก้ไข

5. การสร้างการยอมรับและความเชื่อมั่นต่อสาธารณะ Public acceptance and social pressure เพื่อเป็นพลังกดดันที่สำคัญให้เห็นความสำคัญและจำเป็นของการมีนักสาธารณสุข หรือ ผู้ประกอบวิชาชีพสาธารณสุขชุมชนในระบบสาธารณสุขไทย ซึ่งมีบทพิสูจน์ที่ชัดเจนมาแล้วในช่วงการระบาดใหญ่ของ โควิด-19 ที่ผ่านมา

ส่งท้าย

การเป็นมืออาชีพ ฟังดูดีและมีความสำคัญมาก แต่อย่างไรก็ตาม หน้าที่มาคู่กับอำนาจ อำนาจมาพร้อมกับความรับผิดชอบ กลไกสภาวิชาชีพฯ ที่มีอยู่จึงเป็นจุดท้าทายที่สำคัญว่าจะเป็นกลไกสร้างความเป็นมืออาชีพให้เกิดขึ้นได้หรือไม่ เพียงใด คำตอบอยู่ที่คณะบุคคลที่เรียกว่า กรรมการสภาวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นใครก็ตาม จะต้องรับผิดชอบ และแบกรับภาระอันหนักอึ้งนี้ไว้บนบ่า และขอเอาใจช่วยให้ก้าวข้ามปัญหาทั้งหมดต่อไปได้

อ้างอิง

- 1) พ.ร.บ. วิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. 2556
- 2) ร่างแผนพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพแห่งชาติ ระยะ 10 ปี (พ.ศ.2561-2570)