

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา

ในปัจจุบันปัญหาด้านการสาธารณสุข โดยเฉพาะการติดต่อของโรคระบาดที่สำคัญซึ่งเป็นโรคที่อุบัติขึ้นใหม่และมีการติดต่ออย่างร้ายแรง ได้แก่ โรคเอดส์ โรคซาร์ส โรคไข้หวัดนก รวมถึงโรคที่ไม่ได้เป็นโรคติดต่อร้ายแรงแต่เป็นสาเหตุของการเจ็บป่วยและตายสูง เช่น โรคมะเร็ง โรคหัวใจและหลอดเลือด ฯลฯ ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาด้านสุขภาพอนามัยที่สำคัญของประชาชน ซึ่งงานสาธารณสุขมูลฐานถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะหลักการสำคัญของงานสาธารณสุขมูลฐาน คือการที่ประชาชนมีความสามารถในการดูแลสุขภาพของตนเอง ตลอดจนมีความสามารถในการแก้ปัญหาด้านการสาธารณสุขในหมู่บ้านหรือชุมชนของตน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ให้คำแนะนำ ชี้แนะ สนับสนุนตามหลักการสาธารณสุขมูลฐาน

หลักการของงานสาธารณสุขมูลฐานมีองค์ประกอบรวม 14 องค์ประกอบ ได้แก่ การสุศึกษา โภชนาการ การจัดหาที่สะอาดและการสุขาภิบาล การเฝ้าระวังโรคประจำถิ่น การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค การอนามัยแม่และเด็กและการวางแผนครอบครัว การรักษาพยาบาลง่าย ๆ การจัดหาที่จำเป็นในหมู่บ้าน สุขภาพจิต ทันตสาธารณสุข การอนามัยสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค การป้องกันและควบคุมอุบัติเหตุและโรคไม่ติดต่อ และการป้องกันและควบคุมโรคเอดส์ ฉะนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ประชาชนและชุมชนได้ตระหนักถึงการดูแลสุขภาพและการมีส่วนร่วมในงานสาธารณสุขมูลฐาน ตลอดจนการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน/ชุมชน (อสม.) โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

- **พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537**
“มาตรา 67 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้
(3) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ”

- **พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496**
“มาตรา 50 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ”
“มาตรา 53 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50”
“มาตรา 54 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
(4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
(7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข”
“มาตรา 56 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
(2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
(3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข”

- **พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540**
“มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้
(8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดว่า

“ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

(14) ป้องกันและบำบัดรักษาโรค”

● พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

“มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล”

“มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ”

1.2 ขอบเขตของมาตรฐาน

มาตรฐานงานสาธารณสุขมูลฐานนี้ กำหนดขึ้นตามองค์ประกอบสำคัญของงานสาธารณสุขมูลฐาน 14 องค์ประกอบ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน/ชุมชน และแกนนำชุมชน รวมถึงได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในงานสาธารณสุขมูลฐาน โดยมีตัวชี้วัดที่สำคัญ คือ ภาวะสุขภาพของประชาชนและความสามารถในการพึ่งตนเองด้านสุขภาพของประชาชนและชุมชน

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการกำหนด ยุทธศาสตร์ นโยบาย โครงการ/กิจกรรม และการบริหารจัดการและดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน

1.3.2 เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้นำชุมชนโดยเฉพาะอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน/ชุมชน (อสม.) ใช้ในการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐาน

1.4 คำนิยาม

1.4.1 การสาธารณสุขมูลฐาน หมายถึง บริการสาธารณสุขในระดับตำบลและหมู่บ้าน หรือชุมชนในเขตเมืองที่เพิ่มเติมหรือเสริมจากระบบบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานจนถึงระดับที่สามารถดูแลสุขภาพตนเอง และแก้ไขปัญหาสาธารณสุขในหมู่บ้านหรือชุมชนของตนได้ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ให้การช่วยเหลือสนับสนุนเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองในด้านสุขภาพ

1.4.2 งบประมาณสำหรับพัฒนางานสาธารณสุขมูลฐาน หมายถึง เงินงบประมาณเพื่อดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน โดยประกอบด้วย

1) เงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งรัฐจัดสรรให้กับชุมชนในเขตเทศบาล และหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศตามจำนวนหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อการดำเนินงาน โครงการ/กิจกรรมสำหรับการพัฒนาสุขภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน โดยหมู่บ้าน/ชุมชนจะต้องจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การใช้งบประมาณเป็นไปตามความต้องการของประชามหมู่บ้านหรือชุมชน ซึ่งมีขอบเขตการใช้จ่ายเงินใน 3 กลุ่มกิจกรรม ได้แก่

- การพัฒนาศักยภาพด้านสาธารณสุขของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน
- การแก้ไขปัญหาสาธารณสุขของหมู่บ้าน/ชุมชน
- การจัดบริการสุขภาพเบื้องต้นในศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.)

2) งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นงบประมาณซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งในกรณีพบปัญหาเร่งด่วนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน/ชุมชน ประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน สามารถจัดทำโครงการเสนอผู้บริหารฯ เพื่อของบประมาณไปดำเนินการได้

3) งบประมาณจากแหล่งอื่น เช่น งบต่าง ๆ แหล่งทุนอื่น หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน/ชุมชน ประชาคมหมู่บ้าน/ชุมชน หรือชุมชน สามารถจัดทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานได้

1.4.3 อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน/ชุมชน (อสม.) หมายถึง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากชาวบ้านในแต่ละหมู่บ้าน/ชุมชนและได้รับการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนด โดยมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมสุขภาพ การสื่อสารสาธารณสุข การแนะนำ เผยแพร่ความรู้ด้านสุขภาพ การวางแผน การประสานกิจกรรมพัฒนาสุขภาพ ตลอดจนให้บริการสุขภาพด้านต่างๆ ในชุมชน ได้แก่ การส่งเสริมสุขภาพ การเฝ้าระวังและป้องกันควบคุมโรค การรักษาพยาบาลขั้นต้นตามขอบเขตที่กำหนดและการส่งต่อผู้ป่วย รวมถึงการฟื้นฟูสภาพ

1.4.4 ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) หมายถึง สถานที่ที่เป็นจุดศูนย์รวมในการจัดบริการสุขภาพเบื้องต้นของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน/ชุมชน ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน เช่น การช่วยเหลือรักษาพยาบาลขั้นต้น การตรวจคัดกรองโรค การส่งต่อผู้ป่วย การเผยแพร่ข่าวสารสาธารณสุขและให้คำแนะนำด้านสุขภาพ เป็นต้น รวมถึงใช้เป็นสถานที่พบปะปรึกษาหารือระหว่างอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน/ชุมชนกับประชาชน โดยสถานที่ดังกล่าวอาจจัดสร้างเป็นอาคารเฉพาะ หรือใช้มุมใดมุมหนึ่งของสถานที่ที่มีอยู่แล้วในชุมชนที่ประชาชนในชุมชนให้ความเห็นชอบ เช่น บ้านของผู้นำชุมชนหรือบ้านอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน/ชุมชน วัด ศาลาประชาคม เป็นต้น

1.4.5 แกนนำสุขภาพประจำครอบครัว (กสค.) หมายถึง บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหลายคน ในครอบครัวที่ได้รับการถ่ายทอดความรู้เรื่องการดูแลสุขภาพตนเอง ครอบครัว และชุมชนจากเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน/ชุมชน และทำหน้าที่เป็นบุคคลหลักในการจัดการปัญหาสุขภาพในครอบครัวของตน

1.4.6 มาตรฐานและตัวชี้วัดด้านกิจกรรมหลัก หมายถึง ลักษณะที่บ่งบอกสภาพหรือคุณสมบัติการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบของการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามกิจกรรมสำคัญ 3 กิจกรรม ดังกล่าว ในข้อ 1.4.2

1.4.7 มาตรฐานและตัวชี้วัดด้านองค์ประกอบ หมายถึง ลักษณะที่บ่งบอกสภาพหรือคุณสมบัติการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามองค์ประกอบของงานสาธารณสุขมูลฐาน 14 องค์ประกอบ ประกอบด้วยตัวชี้วัดขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ และตัวชี้วัดขั้นพัฒนา ซึ่งเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมจะพิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเชิงคุณภาพของการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐาน