

การประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ
(การประเมินผลภายนอก) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

Performance Evaluation of the National Health Commission Office (External Evaluation) for the Fiscal Year 2015

สมบูรณ์ ศิริสรรหิรัญ¹ ภัทร์ พลอยแหวน^{2*} สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์³

อ้าวกริชญ์ น้อมเนียน⁴ กฤษณ์ รักษาติเจริญ⁵ วุฒิชัย อารักษ์โพชนงค์⁶

Somboon Sirisunhirun¹ Phut Ploywan^{2*} Somsak Amornsiriphong³Archphurich Nomnian⁴ Krish Rugchatjaroen⁵ Wutthichai Arakpothchong⁶

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร, นครปฐม ประเทศไทย (73170)

Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University Faculty of Management Sciences, Silapakorn

University, Nakhon Pathom, Thailand (73170)

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์หลักของการวิจัยนี้ คือ เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ตามแผนงานหลัก แผนการเงินและงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ภายใต้แผนหลักของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติรองรับการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2559) วิธีการวิจัยใช้การวิจัยแบบผสมวิธี โดยการสังเคราะห์ข้อมูลเอกสาร แบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มย่อย ผลการประเมิน พบว่า ผลการประเมินการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ตามกรอบการประเมิน สำนักงาน ก.พ.ร. มีค่าคะแนนรวมทุกด้านเท่ากับ 4.076 เทียบกับเกณฑ์ หมายถึง ผลการดำเนินงานสูงกว่าเป้าหมาย และผลการดำเนินงานตามเป้าหมายและตัวชี้วัดเพื่อรองรับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ตามแผนหลักฯ (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555 - 2559) ซึ่งประกอบไปด้วยตัวชี้วัด จำนวน 16 ตัวชี้วัด โดยมีผลการดำเนินงานสะสมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2558 พบว่า ตัวชี้วัดแผนหลักฯ 5 ปี ที่มีระดับความสำเร็จร้อยละ 100 เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเป้าหมาย มีจำนวน 12 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดที่มีระดับความสำเร็จยังไม่บรรลุเป้าหมาย มีจำนวน 4 ตัวชี้วัด โดยปีงบประมาณ 2558 ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ จำนวน 9 แผนงาน พบว่า มี 6 แผนงานที่มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับ/ร้อยละของความสำเร็จตามตัวชี้วัดร้อยละ 100 ครบทุกตัวชี้วัด ส่วนอีก 3 แผนงานมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับ/ร้อยละของความสำเร็จตามตัวชี้วัดร้อยละ 100 ไม่ครบทุกตัวชี้วัด

คำสำคัญ : การประเมินผลการดำเนินงาน สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม
แผนงานหลัก

Abstract

The major research objective was to evaluate performance of the National Health Commission Office (External Evaluation) for the Fiscal Year 2015 under the implementation of the strategic, financial and budgeting plan of the National Health Commission Office (2nd issue during B.E. 2555 - 2559) and the National Health Act (B.E. 2550). The research employs mixed methodology such documentary synthesis, questionnaires,

Corresponding Author : *E-mail : phut.plo@mahidol.edu

ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (พ.ค. - ส.ค.) 2559
Volume 17 No. 2 (May - Aug) 2016

in-depth interview and focus group discussion. The research found that the evaluation result of the National Health Commission Office (Sor Chor)'s performance under the evaluation framework of the Office of Public Sector Development Commission (OPDC) was totally equal to 4.076 and means "result above target". Besides, the results of performances under the implementation of the strategic plan of the National Health Commission Office (2nd issue during B.E. 2555 - 2559) and the National Health Act (B.E. 2550) which comprised of sixteen indicators, the accumulated performances from B.E. 2555 to 2558 were found that there were twelve indicators of the level of achievement at 100 percent and four indicators of the level of achievement under 100 percent. Moreover, the results of performances under the implementation of strategic program/project and budgets of the National Health Commission Office for the fiscal year 2015 which comprised of nine programs. The research found that there were six strategic plans were achieved the targets and goals (the level of achievement at 100 percent) and three strategic plan were partially achieved the targets and goals.

Keywords : performance evaluation, the National Health Commission Office, participatory healthy public policy, strategic plan

บทนำ

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เป็นหน่วยงานประเภท “องค์กรมหาชน” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ และมีบทบาทสำคัญในการประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับสุขภาพ และดำเนินการเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันในระดับนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงานด้านสุขภาพ รวมไปถึงสำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ รวมทั้งสถานการณ์ของระบบสุขภาพเพื่อจัดทำเป็นรายงานหรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน รวมไปถึงการดำเนินการเพื่อให้การจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติและสนับสนุนการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่และสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นบรรลุตามมติของคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) มีบทบาทในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนมติและข้อเสนอเชิงนโยบายจากภาคีเครือข่ายสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งภายในและภายนอก ซึ่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ไว้โดยจะต้องมีการดำเนินการอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)⁵ ได้มีระบบการ

ประเมินผลภายในเพื่อการพัฒนาองค์กรและเพื่อการรองรับ
การประเมินผลจากผู้ประเมินภายนอกด้วย ดังนั้น สำนักงาน
คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เป็นหน่วยงานที่ต้องจัดให้
มีการประเมินผลการดำเนินงานโดยผู้ประเมินภายนอกอย่าง
ต่อเนื่อง เพื่อรองรับกรอบแนวทางการประเมินผลการ
ดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ
เฉพาะ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
(ก.พ.ร.) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเพื่อใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศ
ประกอบการพัฒนากระบวนการบริหารภายในของสำนักงาน
คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ตามแผนงานหลัก แผนการเงินและงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ภายใต้แผนหลักของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) รongรับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2559)

แนวคิด ทฤษฎี และกรอบแนวคิดการวิจัย

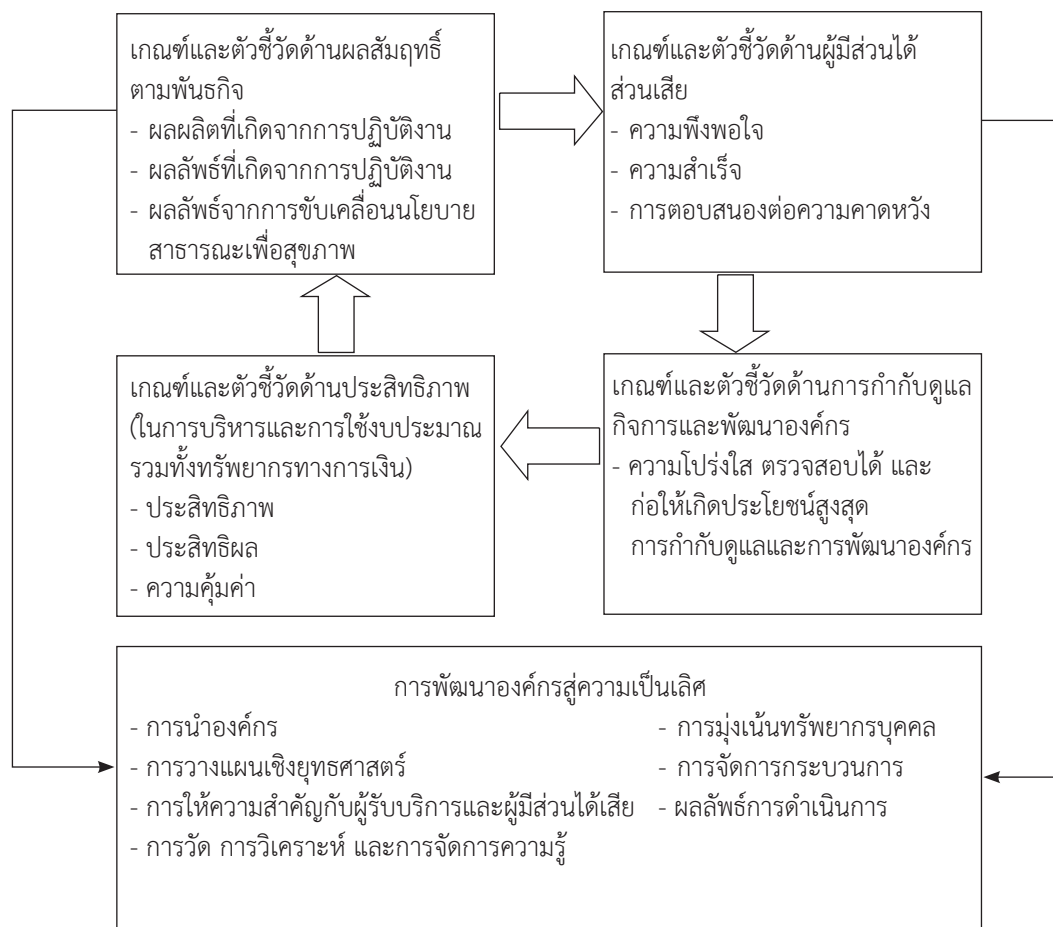
การประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงาน
คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (การประเมินผลภายนอก)
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 คณะนักวิจัยได้กำหนดกรอบ
การประเมินโดยยึดแนวคิดการประเมินผลการดำเนินงาน

4 กลุ่มแนวคิดหลักๆ ได้แก่ 1) แนวคิดการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

2) แนวคิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการองค์กรแบบ MBNQA (Malcolm Baldrige National Quality Award)

3) แนวคิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

4) กลุ่มตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนงานและโครงการตาม
แผนงานประจำปีงบประมาณ 2558 ของ สช. โดยมีรายละเอียด
แสดงได้ดังกรอบแนวคิดการวิจัยต่อไปนี้



วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยประเมินผลการดำเนินงานที่ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mix Methodology) ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยที่กำหนดไว้ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจาก การศึกษาเอกสารและงานวิจัย (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) และการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม (Questionnaires)

ประชากร (Population) กลุ่มตัวอย่าง (Samples) และ
ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ในการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณสำหรับการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ด้านการกำกับดูแลและพัฒนาองค์กร ในประเด็นประเมินบทบาทคณะกรรมการ และประเด็นการบริหารและการพัฒนาองค์กร ได้แก่ บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) จำนวน 62 ราย และพนักงานประจำโครงการจำนวน 12 ราย

องค์ประกอบ	ตัวชี้วัด	ผลการประเมิน ร้อยละ/ระดับ	น้ำหนัก	คิดเป็นร้อยละ (ค่าคะแนน)
ด้านผลสัมฤทธิ์ ตามพันธกิจ	ระดับ/ร้อยละของผลสำเร็จการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการ ประจำปีงบประมาณ 2558 ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่ผ่านมติความเห็นชอบ จากคณะกรรมการบริหารสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ	4.83	0.3 (ร้อยละ 30)	28.99 (4.8316)
ด้านผู้มีส่วนได้เสีย	ระดับความพึงพอใจด้านภาพรวมการบริหารองค์กร	4.15		83.00
	ระดับบทบาทที่ปฏิบัติจริงด้านศักยภาพและความสามารถทางการบริหารงาน	3.95		79.00
	ระดับบทบาทที่ปฏิบัติจริงด้านการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล	4.10		82.00
	ภาพรวมความพึงพอใจต่อการทำงานของ สช. ในการสนับสนุน การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการและด้านวิชาการ ด้านการสื่อสาร ด้านการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ แบบมีส่วนร่วม และด้านการพัฒนาศักยภาพ	4.70	0.2 (ร้อยละ 20)	16.32 (4.08)
	- คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) และคณะกรรมการบริหาร (คบ.) - ภาคีเครือข่ายที่ร่วมงานกับ สช. ประกอบไปด้วยสมาชิก/พื้นที่/ประเด็น งานธรรมชาติว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ/พื้นที่ งานประเมินผลกระทบ ด้านสุขภาพ (HIA/CHIA) และงานสิทธิด้านสุขภาพ	3.63		72.60
ด้านประสิทธิภาพ	ภาพรวมความพึงพอใจต่อการทำงานของ สช. ด้านการบริหารจัดการที่เป็นธรรมาภิบาล	3.96		79.20
ด้านการกำกับดูแล กิจการและ การพัฒนาองค์กร	ร้อยละของการใช้จ่ายงบประมาณ	3.64	0.2	17.27
	สัดส่วนผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย	5	(ร้อยละ 20)	(4.3175)
	ร้อยละของความคิดเห็นต่อกระบวนการจัดการความเสี่ยงในองค์กร	2.46	0.3	18.94
	ระดับการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการระบบสารสนเทศ	3.27	(ร้อยละ 30)	(3.1566)
ระดับการดำเนินงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล		3.74	100	81.52
ผลรวมการประเมินตามกรอบสำนักงาน ก.พ.ร. เทียบผลการประเมิน 5 ระดับ				4.076

ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 (พ.ค. - ส.ค.) 2559
Volume 17 No. 2 (May - Aug) 2016

8/15/59 BE 9:50 AM

ธรรมนูญสุขภาพพื้นที่ และส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพผ่านการจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ สมัชชาสุขภาพระดับพื้นที่ และสมัชชาเฉพาะประเด็น รวมทั้งการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม

(2)ด้านคุณภาพการบริหารจัดการองค์กร

ผลการประเมินด้านคุณภาพการบริหารจัดการองค์กร พบว่า 1) ด้านการบริหารความเสี่ยงองค์กรของ สข. บุคลากรมีความเห็นต่อความสำเร็จของการดำเนินงานการจัดการความเสี่ยงในองค์กร พบว่า ร้อยละ 9.23 มีความเห็นว่า สข. มีการดำเนินงานการจัดการความเสี่ยงในองค์กร ร้อยละ 38.39 มีความเห็นว่า สข. มีการดำเนินงานและกำลังพัฒนาการจัดการความเสี่ยงในองค์กร และร้อยละ 51.50 มีความเห็นว่า สข. ไม่มีการดำเนินงานการจัดการความเสี่ยงในองค์กร 2) ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล บุคลากรมีความเห็นต่อความสำเร็จของการดำเนินงานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ พบว่า มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการดำเนินงานในระดับมาก (ร้อยละ 74.80) และ 3) ด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พบว่า บุคลากรมีความเห็นต่อความสำเร็จของการดำเนินงานด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอยู่ในระดับปานกลาง (ร้อยละ 65.40)

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการดำเนินงานตามแผนหลักฯ 5 ปี พบว่า ตัวชี้วัดส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์และค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับผลการประเมินการดำเนินงานตั้งแต่ปี 2555 ถึงปัจจุบัน (ปี 2558) แต่มีตัวชี้วัดบางตัวที่มีระดับความสำเร็จอยู่ในระดับต่ำและยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุได้ โดยเฉพาะตัวชี้วัด ชุมชนท้องถิ่นมีการนำเครื่องมือ เอชไอเอ ไปใช้เพิ่มเติม สอดคล้องกับการประเมินผลการดำเนินงานปี 2555¹ ปี 2556 และปี 2557^{2,3} สำหรับตัวชี้วัดที่มีแนวโน้ม ความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนหลักฯ 5 ปี สะสมถึงปี 2558 อยู่ในระดับปานกลาง มีจำนวน 1 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) ตัวชี้วัดที่ 5 มีการใช้สมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นในการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและมีการดำเนินการตามข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องต่างๆ แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติในทิศทางที่ดีขึ้น มีพิจารณาจากผลการประเมินแผนหลักฯ ปี 2556 และปี 2557^{2,3} พบตัวชี้วัดที่มีแนวโน้มความสำเร็จจากการดำเนินงานสะสมอยู่

ในระดับปานกลางอยู่ 2 ตัวชีวิต คือ ตัวชีวิต 2 มีข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และมีการนำไปสู่การปฏิบัติ และตัวชีวิต 5 มีการใช้สมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นในการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและมีการดำเนินการตามข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องต่างๆ ซึ่งผลการประเมินแผนหลักในปี 2558 จากการประเมินผลการดำเนินงานสะสมของตัวชีวิต 2 มีข้อเสนอเชิงนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และมีการนำไปสู่การปฏิบัติมีแนวโน้มความสำเร็จเปลี่ยนแปลงไปอยู่ในเกณฑ์แนวโน้มระดับความสำเร็จระดับสูง แต่ตัวชีวิต 5 มีการใช้สมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นในการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพและมีการดำเนินการตามข้อเสนอเชิงนโยบายในเรื่องต่างๆ ยังคงมีแนวโน้มระดับความสำเร็จในระดับปานกลางเหมือนเดิม ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก ผลการประเมินความพึงพอใจการดำเนินงานของ สช. ของภาคีเครือข่ายสมัชชาที่อยู่ในระดับมากที่สุด ยังสอดคล้องกับความพึงพอใจของเครือข่ายระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินที่อยู่ในระดับมากที่สุดทุกด้านเช่นกัน⁴

ข้อเสนอแนะสำหรับการประเมินผลการดำเนินงาน
ของ สช.

1. การพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศของ สข. ต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดแผนการดำเนินงานทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงหลักการและแนวคิดของการทำงานของ สข. ให้เกิดขึ้นกับบุคลากรและภาคีเครือข่ายอย่างแท้จริง

2. การประเมินผลการดำเนินงานของ สช. ในด้านของการเขียนรายงานผลการดำเนินงานจากการประเมินตนเองที่จะเทียบเคียงกับเกณฑ์และตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องของหน่วยวัดที่ปรากฏในผลการดำเนินงานและเกณฑ์และตัวชี้วัดที่จะต้องเป็นหน่วยวัดเดียวกัน

3. การกำหนดค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดบางตัวชี้วัด
ควรกำหนดในลักษณะที่สร้างความท้าทายในการดำเนินงานให้
มากขึ้น เพราะสามารถบรรลุได้ไม่ยากนัก ในขณะเดียวกันการ
กำหนดค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดบางตัวก็สูงเกินไปจนไม่สามารถ
ดำเนินการให้บรรลุได้ในแต่ละปีงบประมาณ ดังนั้น ในการ
กำหนดแผนยุทธศาสตร์ระยะถัดไปจำเป็นต้องมีการทบทวน
ค่าเป้าหมายของตัวชี้วัดเหล่านี้ประกอบกันด้วย

