

โครงการทบทวนระยะครึ่งแผนของกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย

Proposal for a mid-term review of Thailand's Global Health Strategy

1. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยได้ประกาศยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563 เป็นกรอบนโยบายสุขภาพโลกฉบับแรกของประเทศ เพื่อกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาสังคม โดยมีเป้าประสงค์ให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านสุขภาพและปลอดภัยจากภัยคุกคามด้านสุขภาพเพื่อ ขับเคลื่อนและส่งเสริมให้เศรษฐกิจและสังคมไทยพัฒนาได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบาย สุขภาพโลกและมีความรับผิดชอบที่สร้างสรรค์เป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก” (1)

การพัฒนาระบบติดตามและประเมินกรอบยุทธศาสตร์ฯ เป็นโครงการหนึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ ที่ 4 การเสริมสร้างระบบสุขภาพให้เข้มแข็งยุติธรรมและเป็นธรรม ภายใต้ชื่อ “โครงการการสร้าง พัฒนาระบบกลไกการประเมินผลยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทยแบบบูรณาการในแต่ละปีให้มีประสิทธิภาพ” (1) และมอบหมายให้โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ (HITAP) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

กรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563 จะดำเนินการครบ 3 ปี ในปี 2561 ซึ่งเป็นระยะเวลาคึ่งแผนการดำเนินงาน จึงควรจัดให้มีการประเมินระยะครึ่งแผน (Mid-term review) ของกรอบยุทธศาสตร์ฯ เพื่อปรับปรุงแก้ไขโครงการ/กิจกรรม และเป้าหมาย ให้สอดคล้องกับสถานการณ์/ความก้าวหน้าของการดำเนินงานทั้ง 3 โครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 รวมทั้งนโยบายระยะยาวของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไป

2. ทบทวนวรรณกรรม

2.1 กรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563 ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดกลไกประสานงานรวมทั้งการวางแผนที่เอื้อต่อความสอดคล้องและการบูรณาการของนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังขาดแคลนทรัพยากร เช่น บุคลากรที่มีขีดความสามารถและทักษะด้านสุขภาพโลก ระบบข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น และการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสุขภาพโลก เป็นต้น ประกอบกับการวิเคราะห์สถานการณ์ในขณะนั้นพบว่า มีปัจจัยจากภายนอกที่เป็นความท้าทายต่อการสร้างความมั่นคงด้านสุขภาพของประชาชนไทยอยู่หลายประการ เช่น การขยายขอบเขตของการค้า/การลงทุนใน

การผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการ การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติธรรมชาติ และการระบาดของโรคข้ามพรมแดน และการจัดทำข้อตกลงและพันธกรณีระหว่างประเทศที่อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ

กรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563 ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การดำเนินงาน 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การส่งเสริมความมั่นคงด้านสุขภาพ 2) การส่งเสริมบทบาทนำและความรับผิดชอบของไทยในประชาคมโลก 3) การเสริมสร้างความสอดคล้องระหว่างนโยบายสุขภาพภายในประเทศและระหว่างประเทศ 4) การเสริมสร้างระบบสุขภาพไทยให้เข้มแข็งยุติธรรมและเป็นธรรม และ 5) การเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรองค์กร และคุณภาพของข้อมูลด้านสุขภาพโลก ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 เรื่องได้รวมอยู่ในแผนที่ยุทธศาสตร์การดำเนินงานฯ ซึ่งประกอบไปด้วย 4 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 ประสิทธิภาพตามพันธกิจ (ยุทธศาสตร์ที่ 1) มิติที่ 2 คุณภาพการให้บริการ (ยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 3) มิติที่ 3 ประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ (ยุทธศาสตร์ที่ 4) และมิติที่ 4 การพัฒนาองค์กร (ยุทธศาสตร์ที่ 5)



หลักการ : ความเชื่อมโยง ความสอดคล้อง และเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ระหว่างนโยบายในประเทศ และนโยบายภายในประเทศกับนโยบายสุขภาพโลก โดยสอดคล้องกับหลักการสากล ได้แก่

- หลักการสิทธิมนุษยชน
- หลักการความมั่นคงของมนุษย์
- หลักการคุ้มครองทางสังคม
- หลักการการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ปัจจัยกำหนดความสำเร็จ

๑. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน รัฐ เอกชน ประชาสังคม เพื่อดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์
๒. มีกลไกกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๓. บุคลากรด้านสุขภาพโลกมีความพร้อม ศักยภาพ และมีจำนวนเพียงพอ
๔. การร่วมมือระหว่างประเทศของหน่วยงานต่างๆ สอดคล้อง มีบูรณาการไปในทิศทางเดียวกัน
๕. ครอบคลุมร่วมมือทวิภาคี พหุภาคี มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบสุขภาพอย่างยั่งยืน

รูปที่ 1 กรอบแนวคิดยุทธศาสตร์สุขภาพโลกฯ

2.2 การติดตามและประเมินกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563

ผู้รับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ได้จัดกระบวนการเพื่อพัฒนาแผนปฏิบัติการตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2560 ซึ่งจัดทำขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน โดยในแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้มีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินผลการดำเนินงาน ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติการตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2560

ยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด
1. การเสริมสร้างความมั่นคงด้านสุขภาพ	ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ดินไทยมีความมั่นคงด้านสุขภาพ	<p>1.1 ร้อยละความสำเร็จในการป้องกันและควบคุมภัยคุกคามและปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพของประชาชน</p> <p>1.2 ร้อยละความสำเร็จของประชาชนที่ข้ามพรมแดน สามารถดำเนินการป้องกันโรคระบาดตามกฎอนามัยระหว่างประเทศ</p> <p>1.3 ร้อยละความสำเร็จในการสนับสนุนความร่วมมือกับประเทศและองค์กรระหว่างประเทศด้านความมั่นคงทางสุขภาพของประชาชนระดับโลก</p> <p>1.4 ร้อยละความสำเร็จในการดำเนินงานตามพันธสัญญาฯระหว่างประเทศด้านการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศ ที่มีผลต่อสุขภาพประชาชนไทยและประชากรโลก</p> <p>1.5 ร้อยละความสำเร็จในการผลักดันความร่วมมือการส่งเสริมสุขภาพมนุษย์สัตว์และสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพประชาชนไทยและประชากรโลก</p>
2. การส่งเสริมบทบาทและความรับผิดชอบต่อไทยในประชาคมโลก	ประเทศไทยมีส่วนร่วมในการกำหนดสุขภาพโลกและมีบทบาทนำด้านสุขภาพโลก 8 ด้าน	<p>2.1 ร้อยละความพึงพอใจของเครือข่ายความร่วมมือด้านสุขภาพโลกของไทยต่อภาพลักษณ์ในบทบาทและการพัฒนานโยบายสุขภาพระดับภูมิภาคและระดับโลก</p> <p>2.2 ร้อยละความสำเร็จของการส่งเสริมภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระดับภูมิภาคและระดับโลก</p> <p>2.3 ร้อยละความสำเร็จของการจัดทำข้อมติ ประกาศ และถ้อยแถลงทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี</p> <p>2.4 ร้อยละความสำเร็จขององค์ความรู้ในการเผยแพร่และ/หรือนวัตกรรมด้านสุขภาพของไทยในเวทีระหว่างประเทศ</p> <p>2.5 ร้อยละเฉลี่ยความสำเร็จด้านสุขภาพของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ</p>

ยุทธศาสตร์	เป้าประสงค์	ตัวชี้วัด
3. การเสริมสร้าง ความสอดคล้อง ระหว่างนโยบาย สุขภาพภายใน และระหว่าง ประเทศ	นโยบาย สาธารณะและ นโยบายสุขภาพ ของประเทศไทย มีความสอดคล้อง และสมดุล	3.1 ร้อยละความสำเร็จของการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องระหว่างผลประโยชน์ ทางการค้าการลงทุน กับสุขภาพของประชาชน 3.2 ร้อยละความสำเร็จในการผลักดันการปฏิบัติตามพันธะสัญญาด้านสุขภาพ โลก 3.3 ร้อยละความสำเร็จในการจัดการผลกระทบด้านสุขภาพของนโยบาย สาธารณะ
4. การเสริมสร้าง ระบบสุขภาพให้ เข้มแข็งยุติธรรม และเป็นธรรม	ระบบสุขภาพไทย มีความเข้มแข็ง ยุติธรรมและเป็น ธรรม	4.1 ร้อยละความสำเร็จของการบริหารจัดการระบบสุขภาพไทยแบบบูรณาการที่ มีความเข้มแข็ง ยุติธรรมและเป็นธรรมใน 8 ด้าน 4.2 ร้อยละความสำเร็จของการบริหารจัดการทรัพยากรแบบบูรณาการสนับสนุน งานสุขภาพโลกของไทยในกระทรวงสาธารณสุข 4.3 ร้อยละความสำเร็จของการสร้าง พัฒนาระบบ กลไกการบริหารจัดการ ข้อมูล ความรู้ และเทคโนโลยีสารสนเทศแบบบูรณาการในระบบสุขภาพไทย 4.4 ร้อยละความสำเร็จของผลการประเมินยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย แบบบูรณาการในแต่ละปี
5.การเสริมสร้าง ขีดความสามารถ ของบุคลากร องค์กร และ พัฒนาคุณภาพ ของข้อมูลในด้าน สุขภาพโลก	บุคลากร องค์กร มีศักยภาพและ ข้อมูลมีคุณภาพที่ เอื้อต่อการ ดำเนินงานด้าน สุขภาพโลกได้ อย่างต่อเนื่อง	5.1 ร้อยละของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสุขภาพโลกของไทยในส่วนราชการ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีสมรรถนะที่จำเป็นตามที่กำหนด 5.2 ร้อยละความสำเร็จของการปฏิรูประบบโครงสร้างองค์กรด้านการ ต่างประเทศที่ส่วนราชการกำหนด 5.3 ร้อยละของฐานข้อมูลสุขภาพโลกของประเทศไทย มีความครอบคลุม มี คุณภาพ สามารถเข้าถึง และมีความทันสมัยตามมาตรฐานที่กำหนด

ที่มา กระทรวงสาธารณสุข.แผนปฏิบัติการตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563, 2560 :นนทบุรี. (2)

สำนักงานสาธารณสุขระหว่างประเทศ (ปัจจุบัน คือ กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) กระทรวงสาธารณสุขได้จัดการประชุมทบทวนสถานการณ์ปัจจุบันความร่วมมือด้านสุขภาพโลก มุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเมื่อวันที่ 29-30 มีนาคม 2560 เพื่อ 1) ติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย (พ.ศ. 2559-2563) ประจำปีงบประมาณ 2559-2560 2) ทบทวนและติดตามสถานการณ์ความเคลื่อนไหวทางการเมืองโลกและผลกระทบต่อความร่วมมือด้านสุขภาพโลกของไทย 3) เสริมสร้างความเข้มแข็งการทำงานของเครือข่ายสุขภาพโลก และ 4) เพื่อหารือทิศทางการดำเนินงานด้านความร่วมมือด้านสุขภาพโลกของไทยในบริบทการเปลี่ยนแปลงของภูมิเศรษฐศาสตร์และภูมิ

รัฐศาสตร์โลก รายงานการประชุมดังกล่าวระบุว่า การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 1, 2 และ 5 มีความก้าวหน้ามากที่สุด แต่ไม่ได้ระบุรายละเอียดความก้าวหน้าเทียบกับตัวชี้วัด นอกจากนี้เมื่อพิจารณารายละเอียดความก้าวหน้า หรือการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วม พบว่าเป็นการรายงานกิจกรรมที่หน่วยงานเหล่านั้นดำเนินการตามพันธกิจของตน ไม่ได้เชื่อมโยงกับแผนปฏิบัติการตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2560 หรือกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของไทย พ.ศ. 2559-2563 (1, 2)

อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์สถานการณ์เกี่ยวกับการติดตามและประเมินกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย ในเรื่องแผนปฏิบัติการฯ กกับการติดตามและประเมินประเด็นยุทธศาสตร์และโครงการ/กิจกรรมนั้น พบว่าแผนปฏิบัติการฯ ยังมีข้อจำกัดในเรื่องขาดนิยามของตัวชี้วัด วิธีการวัด (โดยเฉพาะการกำหนดร้อยละของความสำเร็จ ที่ไม่ได้มีภาระบุนิยาม หรือตัวชี้วัดความสำเร็จ รวมถึงตัวตั้งและตัวหารที่ชัดเจน) และแหล่งข้อมูล ทำให้ไม่สามารถวัดได้จริง (ตารางที่ 1) นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องระบบอภิบาลของการดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์อีกด้วย รายงานดังกล่าวเสนอว่าการประเมินการติดตามและประเมินนโยบายสุขภาพโลกของประเทศไทยควรแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ 1) การติดตามและประเมินกรอบยุทธศาสตร์ในภาพรวม รวมทั้งการติดตามและประเมินระบบอภิบาล และ 2) การติดตามและประเมินระดับโครงการหรือกิจกรรม รวมทั้งการดำเนินการตามสนธิสัญญา ข้อตกลงและมติที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพโลก (3) (รายละเอียดตามตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 ตัวชี้วัด โครงการ/กิจกรรม และหน่วยงานที่รับผิดชอบตามยุทธศาสตร์ที่ 5 (ตามแผนปฏิบัติการ)

ตัวชี้วัด (Indicators)	โครงการ/กิจกรรม (Action)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
<p>5.1 ร้อยละของบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสุขภาพโลกของไทยในส่วนราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุขมีสมรรถนะที่จำเป็น (Functional competency) ตามที่กำหนด</p>	<p>โครงการส่งเสริมการเพิ่มขีดสมรรถนะของบุคลากรในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ให้สามารถดำเนินงานด้านสุขภาพโลกของไทยได้อย่างต่อเนื่อง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) พัฒนาสมรรถนะในระดับบุคคลที่ปฏิบัติด้านสุขภาพโลกโดยเฉพาะในด้านที่ไทยจะแสดงบทบาทนำ 8 ด้าน 2) จัดการฝึกอบรมระยะสั้นด้านการทูตสุขภาพโลก (Global Health Diplomacy) 3) สนับสนุนให้บุคลากรไปศึกษาหลักสูตรด้านการทูตสุขภาพโลกในระดับปริญญาโท และเอก 4) สนับสนุนบุคลากรไปทำงานในองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพโลก 5) สนับสนุนให้บุคลากรเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศ 6) สนับสนุนให้มี Health Attaché (ผู้ช่วยทูต ฝ่ายสาธารณสุข) ประจำในประเทศที่เป็นพื้นที่ภูมิรัฐศาสตร์ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ หน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ■ มหาวิทยาลัย (มหิดลสุขภาพโลก) ■ กระทรวงการต่างประเทศ ■ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
<p>5.2 ร้อยละความสำเร็จของการปฏิรูประบบโครงสร้าง องค์กรด้าน</p>	<p>โครงการการปฏิรูประบบโครงสร้างองค์กรด้านการต่างประเทศที่ส่วนราชการกำหนด รองรับการทำงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของไทย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) จัดเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์การดำเนินงานสุขภาพโลก และถอดบทเรียนในการพัฒนาโครงสร้างการทำงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของไทย 2) ศึกษาดูงานองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านสุขภาพโลกทั้งภายในและภายนอกประเทศ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ■ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ■ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ■ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

ตัวชี้วัด (Indicators)	โครงการ/กิจกรรม (Action)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
การต่างประเทศที่ ส่วนราชการกำหนด	<p>3) ศึกษาวิจัยโครงสร้างองค์กรด้านการต่างประเทศที่ทำงานด้านสุขภาพโลกเพื่อได้ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรด้านการต่างประเทศที่ส่วนราชการกำหนดรองรับการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของไทย</p> <p>4) ยกย่ององค์การหน่วยงานด้านการต่างประเทศให้มีขีดความสามารถในการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของไทย</p> <p>5) จัดตั้ง Global Health Institute (ของกระทรวงสาธารณสุข)</p> <p>6) ประเมินผลความสำเร็จของการปฏิรูประบบโครงสร้างองค์กรด้านการต่างประเทศที่ส่วนราชการกำหนด</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ■ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ■ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ■ มหาวิทยาลัย ■ กระทรวงการต่างประเทศ ■ กระทรวงพาณิชย์ ■ กระทรวงแรงงาน ■ กระทรวงยุติธรรม ■ กระทรวงมหาดไทย ■ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ■ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
5.3 ร้อยละของ ฐานข้อมูลสุขภาพโลก ของประเทศไทย มี ความครอบคลุม มี	โครงการการพัฒนาฐานข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพโลกให้มีความครอบคลุม มีคุณภาพ สามารถเข้าถึงและทันสมัยตามมาตรฐานที่กำหนด	<ul style="list-style-type: none"> ■ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ■ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ■ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ตัวชี้วัด (Indicators)	โครงการ/กิจกรรม (Action)	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
<p>คุณภาพ สามารถเข้าถึง และมีความทันสมัยตามมาตรฐานที่กำหนด</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● พัฒนาฐานข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพโลกให้ทุกกลุ่มเป้าหมายสามารถเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพโลก ● จัดประชุมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้านการจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดำเนินงานด้านสุขภาพโลกอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ● ผลักดันประเด็นความร่วมมือด้านการจัดการฐานข้อมูลและข่าวสาร (Knowledge Management) ด้านสุขภาพโลกสนับสนุนการประชุมภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ● ประเมินความสำเร็จของฐานข้อมูลตามมาตรฐานที่กำหนด 	<ul style="list-style-type: none"> ■ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ■ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ■ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ■ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ■ มหาวิทยาลัย ■ กระทรวงการต่างประเทศ ■ กระทรวงพาณิชย์ ■ กระทรวงแรงงาน ■ กระทรวงยุติธรรม ■ กระทรวงมหาดไทย ■ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์สถานการณ์เกี่ยวกับการติดตามและประเมินกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย ในรายงานการพัฒนากรอบการติดตามประเมินผลกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย (3) แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในเรื่องการพัฒนาศักยภาพของบุคคลากร และองค์กร และการปรับโครงสร้างหน่วยงานด้านการต่างประเทศ ยังไม่ประสบความสำเร็จแม้ในแผนปฏิบัติการตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2560 จะระบุว่าเป็นโครงการเร่งด่วน นอกจากนี้พบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการยุทธศาสตร์สุขภาพโลก” เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 โดยมีปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน และปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วม กรรมการประกอบด้วยอธิบดีหรือผู้แทนจากกรมต่างๆ ของทั้งสองกระทรวง แต่ก็ยังไม่มีมีการเรียกประชุมคณะกรรมการดังกล่าวหรือมีการดำเนินการใดๆ ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกฯ โดยเฉพาะในเรื่องการประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานและองค์กรต่างๆ อีกประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงคือการเปลี่ยนแปลงในแนวนโยบายระยะยาวของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง/ การปกครอง เช่น การปฏิรูปประเทศไทย การจัดทำยุทธศาสตร์ประเทศไทย 20 ปี นโยบายไทยแลนด์ 4.0 เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลต่อประเด็นนโยบายสุขภาพโลกและกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกฯ ข้อมูลเหล่านี้ชี้ให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการทบทวนระบบอภิบาลของการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์

ข้อมูลจากการวิเคราะห์สถานการณ์นี้ชี้ให้เห็นช่องว่างของระบบการประเมินที่วางแผนไว้ตามแผนปฏิบัติการฯ ซึ่งการทบทวนระยะครึ่งแผนจะสามารถช่วยสะท้อนข้อมูลในเรื่องปัญหาอุปสรรครวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การทบทวนระบบอภิบาลของการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์ และการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 5

2.3 กระบวนการทบทวนระยะครึ่งแผน

การทบทวนระยะครึ่งแผน หรือครึ่งโครงการ (mid-term review) เป็นการทบทวนเมื่อโครงการดำเนินมาถึงระยะครึ่งโครงการ ซึ่งครอบคลุมตัวชี้วัดที่ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ รวมทั้งตัวชี้วัดของผลลัพธ์ ผลกระทบ และการเปลี่ยนแปลงของบริบท ผลการทบทวนระยะครึ่งแผน สามารถใช้ในการปรับเปลี่ยนลำดับความสำคัญของนโยบายและวัตถุประสงค์ของนโยบายระดับประเทศได้ (4)

การจัดทีมเพื่อทบทวนระยะครึ่งแผนนั้น หลายองค์กร เช่น ธนาคารโลก Japan International Cooperation Agency (JICA) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) และ Swiss Agency for Development and Cooperation (SCD) ใช้ทีมผู้ประเมินภายนอก ดำเนินการร่วมกับทีมเลขาฯ (หรือผู้รับผิดชอบแผนงาน/โครงการที่ถูกประเมิน/ทบทวน) เพราะนอกจากจะทำให้มีความ

โปร่งใสแล้วยังสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้แลกเปลี่ยนและสะท้อนปัญหาอุปสรรคที่พบจากการนำยุทธศาสตร์ไปดำเนินงาน (5)

กระบวนการทบทวนเริ่มจากการปรึกษาหารือกับผู้รับผิดชอบโครงการเพื่อกำหนดกรอบการประเมิน (Evaluation Framework) โดยกำหนดคำถามการทบทวนระยะครึ่งแผน ตัวชี้วัด และแนวทางการสอบทานข้อมูล/ผลการประเมิน (6-9) เก็บข้อมูลโดยการทบทวนวรรณกรรม และเอกสารนโยบายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดกระบวนการปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดยุทธศาสตร์ฯ ทั้งในและนอกกระทรวงสาธารณสุข (และภาคสุขภาพ) และนำยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติ

3. วัตถุประสงค์และขอบเขต

การทบทวนระยะครึ่งแผนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทยโดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ 1) การทบทวนกรอบยุทธศาสตร์ในภาพรวม ได้แก่ ระบบอภิบาลของการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์ และ 2) ทบทวนระดับโครงการหรือกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ที่ 5 การทบทวนระยะครึ่งแผนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโครงการ (formative evaluation) โดยวิเคราะห์เกี่ยวกับทรัพยากร วิธีการ กิจกรรม ในช่วงก่อนหรือระหว่างดำเนินโครงการ เพื่อเพิ่มคุณภาพและปรับปรุงวิธีดำเนินโครงการเพื่อให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และเพื่อประเมินผลการดำเนินงานที่เสร็จสิ้นแล้ว (summative evaluation) ในช่วงปี 2559-2561 เพื่อทราบถึงผลลัพธ์และประโยชน์ที่ได้รับซึ่งอาจส่งผลต่อการดำเนินการในส่วนที่ยังเหลืออยู่ในแผน

ทั้งนี้การเลือกประเมินโครงการตามยุทธศาสตร์ที่ 5 นั้น เป็นไปตาม theory of change ในกรอบยุทธศาสตร์ฯ แต่ ทีมวิจัยจะปรึกษากับกองการต่างประเทศว่ายังมีกิจกรรม/โครงการใดในยุทธศาสตร์อื่นๆ ที่กระทรวง หรือ กองฯ ให้ความสำคัญและมีการดำเนินงานก้าวหน้าอย่างมากซึ่งอาจนำมาพิจารณาประเมินใน MTR ครั้งนี้

วัตถุประสงค์เฉพาะ

- 1) เพื่อศึกษาการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563 ทั้งในระดับนโยบาย (ภาพรวม) และโครงการ/กิจกรรม
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยบริบท ที่เป็นอุปสรรค และสนับสนุนการนำกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกฯ ไปสู่การปฏิบัติ และการบริหารจัดการโครงการ/กิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
- 3) เพื่อให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะต่อ

3.1) การปรับการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนและให้ผลการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย

3.2) การกำหนดตัวชี้วัดในยุทธศาสตร์ที่ 5 ให้มีความเป็นไปได้ในการใช้งานและเหมาะสมกับ

ลักษณะการทำงาน เพื่อเป็นตัวอย่างในการปรับตัวชี้วัดในยุทธศาสตร์ 1,2,3 และ 4

4) เพื่อศึกษาระบบอภิบาลของการพัฒนานโยบายสุขภาพโลกที่สำคัญของประเทศไทย ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

5) เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลก กับนโยบายหลักของประเทศไทยที่ออกมาภายหลัง

4. กรอบการทบทวนระยะครึ่งแผน

การทบทวนระยะครึ่งแผนนี้ใช้ Logical framework สำหรับการติดตามประเมินยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพระดับประเทศซึ่งดัดแปลงมาจากองค์การอนามัยโลก (10) เป็นกรอบในการประเมินการดำเนินงาน 2 ระดับ คือการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลก และการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 5 (รูปที่ 2)

Input/process เป็นการประเมินระบบอภิบาล งบประมาณ โครงสร้างพื้นฐาน/ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากร/หน่วยงาน และข้อมูลข่าวสาร โดยการประเมินระบบอภิบาลโดยใช้กรอบหน้าที่หรือปฏิบัติการของระบบอภิบาล (governance actions) 9 ด้านที่นำเสนอโดยองค์การอนามัยโลก ได้แก่ (1) สนับสนุนข้อมูล หลักฐาน (2) กำหนดเป้าประสงค์และเป้าหมาย (3) ประสานงาน (4) ผลักดัน/รณรงค์ (advocacy) (5) ติดตามและประเมินผล (6) ให้แนวทางการดำเนินนโยบาย (7) สนับสนุนด้านการเงินการคลัง (8) มอบอำนาจตามกฎหมาย และ (9) นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและบริหารจัดการ โดยพิจารณาว่ามีการสนับสนุน inputs เหล่านี้ หรือไม่ อย่างไร และเพียงพอในการดำเนินงานตามเป้าหมายหรือไม่

ในการศึกษาระบบอภิบาลของการพัฒนานโยบายสุขภาพโลกที่สำคัญของประเทศไทย ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันจะใช้วิธี กรณีศึกษา โดยที่วิจัยเลือกกรณีศึกษาแบบเจาะจง เช่น เลือก 1 กรณีศึกษาจาก 8 สาขาหลัก (ประสบความสำเร็จ) และอีก 1 กรณีศึกษา เช่น international trade & health หรือ การเข้าถึงยา หรืออื่นๆ ที่มีความท้าทายมาก เก็บข้อมูลโดยการทบทวนเอกสาร และสัมภาษณ์ ตามกรอบ/แนวทางประเมินระบบอภิบาลข้างต้น โดยข้อมูลที่ได้จะนำมาใช้จัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบอภิบาลของกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลก (วัตถุประสงค์เฉพาะที่ 4)

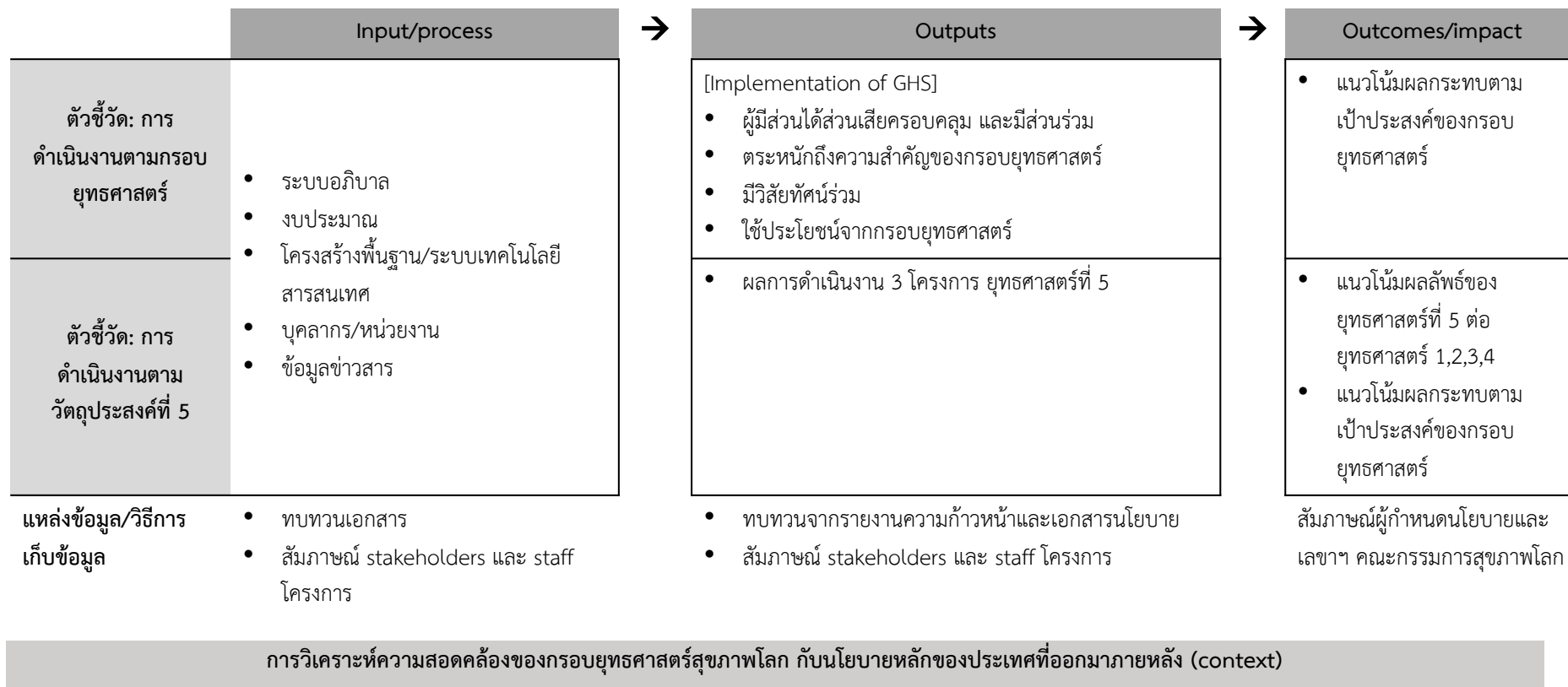
Outputs ในระดับกรอบยุทธศาสตร์ ประเมินการนำกรอบยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยพิจารณาความครอบคลุม และการมีส่วนร่วม การตระหนักถึงความสำคัญของกรอบยุทธศาสตร์ การมีวิสัยทัศน์ร่วม และการใช้ประโยชน์จากกรอบยุทธศาสตร์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ พิจารณาผลการดำเนินงานจาก 3 โครงการ ในยุทธศาสตร์ที่ 5 ได้แก่ (1) โครงการส่งเสริมการเพิ่มขีดสมรรถนะของบุคลากรในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขให้สามารถดำเนินงานด้านสุขภาพโลกของไทยได้อย่าง

ต่อเนื่อง (2) โครงการการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรด้านการต่างประเทศที่ส่วนราชการกำหนด รองรับการค้า
ดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของไทย และ (3) โครงการการพัฒนาฐานข้อมูลข่าวสารด้าน
สุขภาพโลกให้มีความครอบคลุม มีคุณภาพ สามารถเข้าถึงและทันสมัยตามมาตรฐานที่กำหนด

Outcomes/impacts กรอบแนวคิดของกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกระบุว่าการดำเนินงานใน
ยุทธศาสตร์ที่ 5 เป็นรากฐานในการดำเนินงานของยุทธศาสตร์อื่นๆ และไปสู่เป้าหมายสูงสุดที่ตั้งไว้ คือ
ประเทศไทยมีความมั่นคงด้านสุขภาพและปลอดภัยจากภัยคุกคามด้านสุขภาพเพื่อ ขับเคลื่อนและส่งเสริมให้
เศรษฐกิจและสังคมไทยพัฒนาได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบาย สุขภาพโลกและ
มีความรับผิดชอบที่สร้างสรรค์เป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก ซึ่งเป็นเป้าหมายระยะยาว ดังนั้นในการทบทวน
ระยะครึ่งแผนนี้จะพิจารณาแนวโน้มผลกระทบตามเป้าประสงค์ของกรอบยุทธศาสตร์ แนวโน้มผลลัพธ์ของ
ยุทธศาสตร์ที่ 5 ต่อยุทธศาสตร์ 1,2,3,4 และแนวโน้มผลกระทบตามเป้าประสงค์ของกรอบยุทธศาสตร์ ใช้การ
ทบทวนเอกสารผลการดำเนินงานในส่วนของ output มาพัฒนาแนวคำถามสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายและ
ผู้รับผิดชอบกรอบยุทธศาสตร์เพื่อพิจารณาแนวโน้มการนำผลที่ได้ไปสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย

นอกจากการประเมิน input, process, outputs, outcomes และ impact แล้ว การทบทวนระยะ
ครึ่งแผนนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลก กับนโยบายหลัก
ของประเทศที่ออกมาภายหลัง (วัตถุประสงค์เฉพาะที่ 5) เช่น ยุทธศาสตร์ประเทศไทย 20 ปี แผนปฏิรูป
ประเทศด้านสาธารณสุข นโยบาย Thailand 4.0 แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นต้น เก็บข้อมูล
โดยการวิเคราะห์เอกสาร (เป็นหลัก) และใช้กรอบ policy integration (11) ในการวิเคราะห์ ข้อมูลที่ได้จะ
นำมาใช้จัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลก (เช่น สาขาหลัก ยุทธศาสตร์
โครงการ/กิจกรรม ตัวชี้วัด) ในระยะต่อไป

รูปที่ 2 กรอบการประเมิน



5. วิธีการดำเนินงาน

5.1 ทบทวนเอกสารนโยบาย

นักวิจัยจะทบทวนเอกสารนโยบายที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563 ทั้งในระดับนโยบาย และโครงการ/กิจกรรม ทั้งในระดับภาพรวมของยุทธศาสตร์และระดับโครงการ/กิจกรรม โดยในระดับโครงการ/กิจกรรมนั้นจะคัดเลือกตามประเด็นที่กำหนดในกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกฯ โดยปรึกษาผู้รับผิดชอบกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลก (ติดต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ 3 โครงการ ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 โดยตรงเพื่อขอข้อมูลที่ไม่ได้มีการเผยแพร่)

5.2 สัมภาษณ์เชิงลึก

การสัมภาษณ์เชิงลึกจะเป็นการสัมภาษณ์ในลักษณะตัวต่อตัวระหว่างนักวิจัยและผู้ให้ข้อมูลโดยดำเนินการตามความจำเป็นตามประเด็นสำคัญที่กำหนดในวัตถุประสงค์การทบทวนระยะครึ่งแผนนี้

การคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์เชิงลึกเลือกจาก 1) ผู้บริหารระดับสูง/ผู้กำหนดนโยบาย/ผู้รับผิดชอบกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลก จำนวน 5-10 คน ซึ่งคัดเลือกมาจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์สุขภาพโลก ทีมเลขานุการ และ ทีมหลัก (core group) และ 2) ผู้บริหารระดับกลาง/ผู้ปฏิบัติงาน (น่านโยบายไปสู่การปฏิบัติตามประเด็นที่กำหนดในกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลก โดยเลือกจากยุทธศาสตร์ที่มีความต้องการดำเนินการเร่งด่วน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 5 จำนวน 3 โครงการ

5.3 การบันทึกและวิเคราะห์ข้อมูล

การสัมภาษณ์จะถูกบันทึกเสียงไว้เพื่อการวิเคราะห์ ยกเว้นในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลปฏิเสธการบันทึกเสียง ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จะถูกเก็บไว้เป็นความลับ ข้อมูลที่เปิดเผยจะกระทำในลักษณะการวิเคราะห์ในภาพรวม ในกรณีที่มีการยกคำพูดบางประโยคมาใช้ในการรายงานผล นักวิจัยจะปิดบังข้อมูลนี้อาจจะนำไปสู่การระบุบุคคลผู้ให้ข้อมูลได้

5.4 การประกันคุณภาพ

การทบทวนระยะครึ่งแผนนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก นักวิจัยจึงจัดให้มีการสอบทานข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่างๆ (triangulation) นอกจากนี้นักวิจัยจะจัดการประชุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบคุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลโดยมีการแจ้งวัตถุประสงค์และประเด็นของการประชุมให้ทราบล่วงหน้า การประชุมจะถูกบันทึกเทปเสียงเช่นเดียวกับการสัมภาษณ์เชิงลึกวันแต่ผู้เข้าร่วมประชุมจะไม่อนุญาตทั้งนี้การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการประชุมจะครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างเดียวกันกับการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ได้ระบุไปแล้วข้างต้น

6. แผนการดำเนินงาน

กิจกรรม	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.
ทบทวนวรรณกรรม	/		
พัฒนาโครงร่างวิจัย	/		
จัดประชุมผู้เชี่ยวชาญ 1	/		
เก็บข้อมูล: ทบทวนเอกสารนโยบาย	/	/	
เก็บข้อมูล: สัมภาษณ์เชิงลึก	/	/	
วิเคราะห์ข้อมูล		/	/
เขียนรายงาน			/
จัดประชุมผู้เชี่ยวชาญ 2			/

7. เอกสารอ้างอิง

1. กระทรวงสาธารณสุข. กรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ.2559-2563. 2559.
2. กระทรวงสาธารณสุข. แผนปฏิบัติการตามกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย พ.ศ.2559-2563 นนทบุรี กองการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข 2560.
3. ศรีเพ็ญ ตันติเวสส, จอมขวัญ โยธาสุมทร, พัชรา ลีฬหรงค์, วิไลลักษณ์ แสงศรี, ณัฐธิดา มาลาทอง, พรธิดา หัตถ์โนนตุ่น. รายงานการพัฒนากรอบการติดตามประเมินผลกรอบยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย นนทบุรี โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ (HITAP); 2561 มีนาคม 2561
4. O'Neill Kathryn, Viswanathan Kavitha, Celades Eduardo, Boerma Ties. Monitoring, evaluation and review of national health policies, strategies and plans In: Schmetts G., Rajan D., Kadadale S., editors. Chapter 9 Strategizing national health in the 21st century: a handbook. Geneva World Health Organization 2016.
5. จอมขวัญ โยธาสุมทร, พิมพ์พรณ ลากเจริญ, ณัฐธิดา มาลาทอง. รายงานการทบทวนระบบและกลไกการติดตามและประเมินการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์สุขภาพโลกของประเทศไทย นนทบุรี: โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ (HITAP); 2561
6. (JICA) ED-JICA. New JICA Guidelines for Project Evaluation- First Edition JICA; 2010.
7. Jorgensen Karen. Switzerland Mid-term Review. Bern Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC); 2016.

8. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Evaluation Guidelines SECO/WE; N.D.
9. Universalis. Adolescent Girls Initiative (AGI) Mid-Term Evaluation - Final Report 2011.
10. WHO. Monitoring, evaluation and review of national health strategies: a country-led platform for information and accountability. Geneva World Health Organization; 2011.
11. Collste D, Pedercini M, Cornell SE. Policy coherence to achieve the SDGs: using integrated simulation models to assess effective. Sustainability Science. 2017;12(6):921-31.