

รายงานการประชุมพิจารณาผลการศึกษาเบื้องต้นโครงการศึกษาทบทวนและจัดทำ
ข้อเสนอเชิงนโยบายการบริหารจัดการระบบการเงินการคลังด้านวัคซีนของประเทศไทย

วันพุธที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2563 เวลา 13:30-16:30 น.

ณ ห้องประชุม 1-2 โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ

อาคาร 6 ชั้น 6 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข นนทบุรี

หรือทางโปรแกรมประชุมทางไกล zoom

ผู้เข้าร่วมประชุม

| | | |
|---------------------|-------------------|-----------------------------------------------------|
| 1. นพ.จักรกริช | ไฉ่วศิริ | สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ |
| 2. นพ.กฤษ | ลีทองอิน | สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ |
| 3. ภญ.สมฤทัย | สุพรรณกุล | สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ |
| 4. นพ.วิชัย | โชควิวัฒน์ | สถาบันพัฒนาการคุ้มครองการวิจัยในมนุษย์ |
| 5. ภญ.ศิริรัตน์ | เตชะธวัช | สถาบันวัคซีนแห่งชาติ |
| 6. นางสาวอัญญรัตน์ | ธรรมเจริญ | สถาบันวัคซีนแห่งชาติ |
| 7. นางสาวณัฐญา | อนุรัฐพันธุ์ | สถาบันวัคซีนแห่งชาติ |
| 8. นายอภิชาติ | ก้องเสียง | สถาบันวัคซีนแห่งชาติ |
| 9. ศ. พญ.บุญมี | สถาปัตยกรรมศาสตร์ | คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลรามาธิบดี มหาวิทยาลัยมหิดล |
| 10. ภญ.วรรณิษา | เกียรติวี | สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา |
| 11. พญ.ปิยนิตย์ | ธรรมาภรณ์พิลาศ | กรมควบคุมโรค |
| 12. นายนิรุติ | นิรุติธรรมธรา | กองบริหารการคลัง กรมควบคุมโรค |
| 13. ภก.ปิฐพล | รัตนจินดา | องค์การเภสัชกรรม |
| 14. นายสุธน | เชยคำแหง | สำนักงบประมาณ |
| 15. ดร. ภญ.เนตรนภิส | สุขนวนิช | โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ |
| 16. ดร. ภญ.ศรีเพ็ญ | ตันติเวสส | โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ |
| 17. นางสาวชุตินา | คำดี | โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ |
| 18. ภญ.พรธิดา | หัตถ์โนนตุ่น | โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ |
| 19. นายฐาปนา | แสนราช | โครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ |

เริ่มประชุม 13:30 น.

ดร. ภญ.เนตรนภิส สุขนวนิช ประธานการประชุม กล่าวเปิดการประชุมและชี้แจงวัตถุประสงค์ของการประชุม จากนั้น นางสาวชุตินา คำดี นักวิจัยจากโครงการประเมินเทคโนโลยีและนโยบายด้านสุขภาพ (HITAP) นำเสนอข้อมูลโดยสังเขปของโครงการ “การศึกษาทบทวนและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการบริหารจัดการระบบการเงินการคลังด้านวัคซีนของประเทศไทย” (เอกสารแนบ 1) ซึ่งที่ประชุมมีข้ออภิปราย ดังนี้

1. ขอบเขตการศึกษา

ที่ประชุมสอบถามเกี่ยวกับการศึกษากระบวนการขึ้นทะเบียนวัคซีนโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาของการมีวัคซีนในประเทศไทย (availability) ทั้งนี้ ทีมวิจัยชี้แจงว่าขอบเขตของการศึกษานี้พิจารณาเฉพาะกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดชุดสิทธิประโยชน์ด้านวัคซีนทั้งก่อนและหลังมีหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเท่านั้น ไม่รวมกระบวนการขึ้นทะเบียนวัคซีนโดย อย.

นอกจากนี้ ที่ประชุมเสนอให้เพิ่มข้อมูลประวัติศาสตร์ของการให้วัคซีนในประเทศไทยก่อนการมีแผนงานสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในปี พ.ศ. 2520 เนื่องจากได้มีการให้วัคซีนในบางพื้นที่ของประเทศแล้ว รวมถึง เสนอให้ทีมวิจัยมุ่งเน้นศึกษากลไกการเงินการคลังด้านวัคซีนและการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคมกกว่า การศึกษากระบวนการบริหารจัดการด้านวัคซีนเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

2. ผลการศึกษา

2.1. ภาพรวมของผลการศึกษา

ที่ประชุมเห็นว่าการเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสีย/ปัญหาของแนวทางการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลา (เช่น การกำหนดชุดสิทธิประโยชน์ใน slide ที่ 20) อาจจะไม่เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลาขึ้นอยู่กับสถานการณ์และปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น ทรัพยากรบุคคล เทคโนโลยี ทั้งนี้ ที่ประชุมเสนอให้ทีมวิจัยนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบวิวัฒนาการของการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลา พร้อมระบุจุดเด่นและจุดด้อยตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) เช่น การมีส่วนร่วม การถ่วงดุลอำนาจ รวมถึงผลลัพธ์ของการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลา เช่น อัตราการสูญเสียวัคซีน หรืองบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ที่ประชุมเห็นว่าข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของการศึกษาบางส่วนขัดกับกฎหมายหรือข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงเสนอให้ทีมวิจัยศึกษาประเด็นด้านกฎหมายและความเป็นไปได้ของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในแต่ละทางเลือกเพิ่มเติม รวมถึงเสนอให้ทีมวิจัยประเมินความสอดคล้องของการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ กับบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมต่อไป

ที่ประชุมได้แสดงความกังวลต่อการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลที่มาจากการสัมภาษณ์ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น ทีมวิจัยต้องมีแนวทางตรวจสอบความแม่นยำ ความสอดคล้อง และความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่เหมาะสม

2.2. การกำหนดชุดสิทธิประโยชน์ด้านวัคซีน

ที่ประชุมให้ข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาคัดเลือกวัคซีนเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติว่า คณะอนุกรรมการพัฒนาวัคซีนหลักแห่งชาติมีกระบวนการเปิดรับรายการวัคซีนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน รวมทั้งรับข้อเสนอจากคณะอนุกรรมการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค (ACIP) ซึ่งได้จัดลำดับความสำคัญของรายการวัคซีนที่เสนอ ทั้งนี้ ที่ประชุมเสนอให้ทีมวิจัยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลการกำหนดชุดสิทธิประโยชน์ระหว่างปี พ.ศ. 2520-2562 (slide ที่ 16) เช่น ปีที่มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณารายการวัคซีนที่เสนอเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติ รวมถึงปีที่เริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมจากกองทุนประกันสุขภาพ

นอกจากนี้ ที่ประชุมเห็นว่าการคัดเลือกวัคซีนเพื่อบรรจุในแผนงานสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคหรือบัญชียาหลักแห่งชาติควรพิจารณาอย่างรอบด้านและใช้กระบวนการที่มีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยไม่ควร

ประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานในเรื่องของเวลาที่ใช้พิจารณา เพราะการพิจารณาที่สั้นอาจไม่เป็นผลดีเสมอไป ตัวอย่างเช่น การให้วัคซีนใหม่ในต่างประเทศที่ใช้เวลาพิจารณาคัดเลือกวัคซีนสั้นเกินไปทำให้เกิดปัญหาด้านความปลอดภัยในภายหลัง

ยิ่งไปกว่านั้น ที่ประชุมเห็นว่ากระบวนการพิจารณาคัดเลือกวัคซีนเข้าสู่บัญชียาหลักแห่งชาติเพิ่งได้รับการปรับปรุงเมื่อปี พ.ศ. 2562 โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาวัคซีนหลักแห่งชาติขึ้นมาใหม่ ซึ่งต้องรอเวลาระยะหนึ่งเพื่อประเมินประสิทธิภาพของกระบวนการ ดังนั้น ทีมวิจัยไม่ควรพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการปรับปรุงหน่วยงานในขณะนี้ แต่ควรมุ่งเน้นการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในกระบวนการอื่นที่พบปัญหาจากการดำเนินงาน

2.3. งบประมาณและการบริหารงบประมาณ

ที่ประชุมเสนอให้ทีมวิจัยเพิ่มการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการบริหารงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาตามหลักการอภิบาลระบบที่ดี รวมถึงการบริหารงบประมาณในช่วงรอยต่อของการเปลี่ยนผ่านผู้รับผิดชอบงบประมาณจากกรมควบคุมโรคมาเป็นสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)

นอกจากนี้ ที่ประชุมให้ความเห็นต่อผลการศึกษาว่า การจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดซื้อวัคซีนตามแผนงานสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคของ สปสช. มีความเหมาะสมแล้ว เนื่องจากการกำหนดให้งบประมาณสำหรับการจัดซื้อวัคซีนรวมระดับประเทศ (National Priority Program: NPP) อยู่ภายใต้งบประมาณของการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค (Health Promotion and disease prevention: P&P) ทำให้การบริหารงบประมาณมีความยืดหยุ่น รวมถึงผู้บริหารงบประมาณสามารถเสนอแผนเพื่อขอใช้งบประมาณที่เหลือจากการดำเนินงานในแผนงานอื่น ๆ ได้

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมให้ความเห็นต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านการพัฒนาการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม (slide ที่ 31) ว่าเป็นข้อค้นพบที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมในต่างประเทศและจำเป็นต้องมีการศึกษารายละเอียดของกลไกการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงกลไกการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม

2.4. การจัดทำแผนจัดซื้อ จัดซื้อและกระจายวัคซีน

ที่ประชุมให้ข้อมูลว่า การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ (specification) ของวัคซีนเพื่อใช้สำหรับจัดซื้อวัคซีนภายใต้แผนงานสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค เป็นหน้าที่ของคณะทำงานจัดทำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดซื้อยา ซึ่งประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน เช่น แพทย์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้แทนคณะกรรมการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค (ACIP) และผู้แทนองค์การเภสัชกรรม โดยคุณลักษณะเฉพาะนั้นต้องสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค เช่น สายพันธุ์ หรือกลุ่มประชากรเป้าหมาย

นอกจากนี้ ที่ประชุมให้ความเห็นต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในหลายประเด็น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- (1) การกำหนดให้เครือข่ายโรงพยาบาลราชวิถีทำหน้าที่จัดซื้อวัคซีนขัดกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของโรงพยาบาลฯ
- (2) การเสนอให้องค์การเภสัชกรรมเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการทำงานแก่เครือข่ายโรงพยาบาลราชวิถีไม่เหมาะสม เนื่องจากองค์การเภสัชกรรมมีบทบาทในการผลิตและจำหน่ายวัคซีน ดังนั้น การสนับสนุนงบประมาณให้เครือข่ายโรงพยาบาลราชวิถีซึ่งทำหน้าที่จัดซื้อวัคซีนอาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสและผิดต่อกฎหมาย

- (3) การเสนอให้กรมควบคุมโรคทำหน้าที่จัดซื้อจัดหาวัคซีนไม่เหมาะสม เนื่องจากกรมควบคุมโรคทำหน้าที่เป็นกรมวิชาการและมีการบริหารงบประมาณในแนวดิ่ง ซึ่งอาจไม่มีความคล่องตัวเมื่อเทียบกับการบริหารงบประมาณโดย สปสช. ดังนั้น กรมควบคุมโรคควรทำงานร่วมกับ สปสช. ในการสนับสนุนทางด้านวิชาการให้แก่หน่วยบริการ เช่น แนวทางการบริหารระบบลูกโซ่ความเย็น
- (4) การเสนอให้มีการทำสัญญาจัดซื้อวัคซีนในระยะยาว (multi-year tender) ไม่ได้มีข้อจำกัดในแง่ของการผูกติดราคาเป็นเวลานานเนื่องจากประเทศไทยจะทำสัญญาตามงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี หากแต่บริษัทที่มีความกังวลเรื่องการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินระหว่างสกุลเงินไทยและสกุลเงินต่างประเทศทำให้ไม่ยากทำสัญญาจัดซื้อวัคซีนในระยะยาวกับประเทศไทย นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีข้อเสนอให้ประเทศไทยสามารถทำสัญญาจัดซื้อวัคซีนในระยะยาวได้อาจไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดคร่าววัคซีนได้ เนื่องจากบริษัทผู้ผลิต/นำเข้าวัคซีนมักจำหน่ายวัคซีนให้กับประเทศที่ให้ราคาสูง โดยยอมชดใช้ค่าปรับตามสัญญาให้กับประเทศไทย
- (5) การเสนอให้ทำสัญญาจัดซื้อวัคซีนในระยะยาวและทำสัญญาจัดซื้อวัคซีนมากกว่า 1 บริษัท จำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แต่ไม่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติความมั่นคงด้านวัคซีนแห่งชาติ
- (6) การเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายและให้อำนาจหน้าที่แก่ สปสช. ในการจัดซื้อจัดหาวัคซีนร่วมกับองค์กรเภสัชกรรมมีความเป็นไปได้น้อย โดยปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนการแก้ไขกฎหมายคือการใช้อำนาจพิเศษตาม มาตรา 44
- (7) ทีมวิจัยควรพิจารณาความเป็นไปได้ของข้อเสนอในการรวมศูนย์จัดซื้อจัดหาโดยหน่วยงานจัดซื้อส่วนกลาง (national procurement center) เนื่องจากอาจขัดกับกฎหมายและข้อบังคับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.5. การสนับสนุนด้านการเงินสำหรับทรัพยากรที่จำเป็นในการให้บริการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค

ที่ประชุมเห็นว่างบประมาณที่ใช้สำหรับสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นในการให้บริการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรคในปัจจุบันไม่มีปัญหา เนื่องจากมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยบริการที่ต้องจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการให้บริการ โดย สปสช. มีการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งในรูปแบบงบค่าเสื่อมให้แก่หน่วยบริการสำหรับซ่อมแซมครุภัณฑ์ตามรายการที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในครั้งนี้ขาดการพิจารณาการสนับสนุนงบประมาณให้แก่หน่วยบริการเอกชน

ปิดการประชุม 17:00 น.

ภญ.พรธิดา หัตถ์โนนตุ่น

ผู้จัดรายงานการประชุม

นางสาวชุตินา คำดี

ผู้ตรวจรายงานการประชุม