

ดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพ: กรณีศึกษาสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

เดชรัด สุขกำเนิด*

รุ่งทิพย์ สุขกำเนิด†

บทคัดย่อ

โครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลของหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขและเครือข่าย เพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล, พัฒนาดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาล, ศึกษาความเหมาะสมและอุปสรรคของดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่พัฒนาขึ้น ตลอดจนวางแนวทางการจัดเก็บข้อมูลที่สำคัญสำหรับประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพ.

การดำเนินงานเริ่มจากศึกษาทบทวนทฤษฎี แนวคิด และผลงานศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลและดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับหน่วยงานบริหารจัดการงานวิจัย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ, สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง และผู้บริหารหน่วยบริหารจัดการงานวิจัย และเจ้าหน้าที่, วิเคราะห์ข้อมูล สร้างและทดสอบแบบสอบถาม, ทดลองใช้ร่างดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลกับสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และปรับปรุงแก้ไขดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาล.

จากผลการศึกษาทำให้ได้กรอบแนวคิดที่สำคัญในการพัฒนาตัวชี้วัด ๒ ประการ : (๑) การยึดหลักธรรมาภิบาล ๖ ประการคือ นิติรัฐ, ความโปร่งใส, ความคุ้มค่า, การมีส่วนร่วม, คุณภาพ และความพร้อมรับผิด; (๒) นำหลัก ๖ ประการดังกล่าวมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลใน ๕ ขั้นตอนของการจัดการงานวิจัยของสวรส.

ผลการประเมินธรรมาภิบาลของสวรส. โดยภาพรวม พบว่า ผลอยู่ในระดับสูง โดยขั้นตอนการระดมและจัดสรรทรัพยากรอยู่ในระดับสูงสุด, รองลงมาคือ การวางแผนจัดการงานวิจัย. ส่วนขั้นตอนการกำหนดนโยบาย, การใช้ประโยชน์จากงานวิจัย และการดำเนินการวิจัย มีค่าอยู่ในระดับปานกลาง.

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, หน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพ

Abstract Good Governance Index for the Health Systems Research Management Unit: A Case Study of the Health Systems Research Institute

Decharut Sukkumnoed*, Rungthip Sukkumnoed†

*Faculty of Economics, Kasetsart University, †Healthy Public Policy Foundation

The project for developing a good governance index is a part of the developing research management system of the Health Systems Research Institute (HSRI) and its research alliances. The objectives of this project are to (a) define the framework for monitoring and evaluating project administration in accordance with good governance practices; (b) develop good governance index; (c) study the appropriateness of the developed index and the perceived barriers; (d) set a guideline to gather essential data for project performance evaluation, which is based on the principle of good governance for the research man-

*คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

†มูลนิธินโยบายสุขภาพ



agement team in the health system.

The process of this project began with (a) reviewing theories, concepts, and research reports related to good governance practices and its index both domestically and internationally; (b) interviewing experts from related disciplines, and research managements; (c) developing and testing a questionnaire and then analyzing the data obtained; (d) using the drafted good governance index to conduct an internal pilot test with Health Systems Research Institute, and (e) reviewing the index and modifying it to make it more suitable.

The results of this study indicated that two crucial conceptual frameworks of index development emerged, with the first conforming to the six good governance practices, namely the rule of law, transparency, worthiness, participation, quality, and accountability, and the second applying those practices to the five steps of the research management process.

The outcome of evaluating the Health Systems Research Institute's good governance practices has been depicted overall at the organizational level, where HSRI has high levels of good governance practices. When considered the perspective of the five research management processes, the process of gathering and allocating resources gains the highest level of engaging good governance practices; it is followed by the process of planning research management. Other research management processes were evaluated and their utilization of good governance practices was found to be at the middle level.

Key words: good governance, health systems research unit.

ภูมิหลังและเหตุผล

ภายใต้ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) มีแนวทางการพัฒนาหลักประการหนึ่งที่มีมุ่งสร้างภาคราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล เน้นการอำนวยความสะดวกแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา.

การดำเนินโครงการพัฒนาดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพ เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขและเครือข่าย เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานบริหารจัดการงานวิจัยมีความโปร่งใส, ตรวจสอบได้, มีประสิทธิภาพ เป็นการสร้างเครื่องมือในการพัฒนาระบบบริหารจัดการองค์กรให้มีหลักการบริหารจัดการที่ดี เพื่อพัฒนาองค์กรไปสู่ความยั่งยืน และก้าวไกล.

โครงการนี้ดำเนินการด้วยจุดประสงค์

๑. เพื่อกำหนดกรอบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพ.

๒. เพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับหน่วย

บริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพของประเทศไทยให้มีความเหมาะสม.

๓. เพื่อศึกษาความเหมาะสม และปัญหาอุปสรรคของดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่พัฒนาขึ้น.

๔. เพื่อวางแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวัดประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ของหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพ.

ระเบียบวิธีศึกษา

การศึกษาเริ่มต้นจากการทบทวนทฤษฎี แนวคิด และผลงานศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลการวิจัย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ. ต่อมาได้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สาขาการบริหารจัดการองค์กร การบริหารรัฐกิจ และผู้บริหารหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยและเจ้าหน้าที่ของหน่วยดังกล่าว เพื่อทราบบทบาท ภารกิจ แนวทาง รูปแบบการบริหารจัดการของหน่วยงาน และดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลที่ใช้อยู่จริง.

จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากเอกสารและจากการสัมภาษณ์ เพื่อจัดทำดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยฉบับร่าง และสอบถามความคิดเห็นของ

ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริหารจัดการงานวิจัย ที่มีต่อดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลสำหรับหน่วยบริหารจัดการงานวิจัยฉบับร่าง ก่อนที่จะทดลองใช้ร่างดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลในการประเมินธรรมาภิบาลการบริหารจัดการงานวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และนำเสนอผลการทดลองใช้ร่างดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลต่อคณะผู้บริหารของสวรส. และแผนงานต่างๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไขดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาล ก่อนจัดทำรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ในที่สุด.

ผลการศึกษา

ที่มาและความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลมาจากคำว่า “ธรรมะ (Good) + อภิบาล (Governance)” หรือ การอภิบาลที่ดีและเป็นธรรม แต่เนื่องจากคำว่า “อภิบาล” เป็นคำที่มีการใช้กันไม่มากนักในสังคมไทย คำว่า “อภิบาล” จึงยังเป็นคำที่มีความเข้าใจร่วมกันไม่มากนัก คำว่า “อภิบาล” หรือ Governance มาจากรากศัพท์ภาษาละตินแปลว่า “steering” หรือการควบคุมกำกับทิศทาง^(๑) โดยหากเปรียบเทียบกับคำว่า “Government” หรือรัฐบาล รากศัพท์ทั้งสองคำนี้จะแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ

- คำว่า Government จะเน้นที่การใช้อำนาจในการขับเคลื่อน (หรือ driving) โดยยึดในอำนาจหน้าที่หรืออำนาจที่เหนือกว่าในการบัญชาการ (หรือเน้นที่ power over).

- ส่วนคำว่า Governance จะเน้นที่การใช้อำนาจร่วมกันในการกำกับทิศทาง การตัดสินใจหรือดำเนินการ (หรือ steering) โดยยึดหลักการใช้อำนาจร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สิ่งใดสิ่งหนึ่ง (หรือเน้นที่ power to).

UNESCAP^(๒) ได้ให้ความหมายคำว่า อภิบาล (Governance) ไว้ว่า

“อภิบาล หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการภายหลังการตัดสินใจ ทั้งการปฏิบัติและการไม่ปฏิบัติ”

ดังนั้น การวิเคราะห์ระบบการอภิบาลจึงเป็นการวิเคราะห์ที่เน้นบทบาทของผู้ปฏิบัติการและโครงสร้างทั้งที่เป็นทางการ

และไม่เป็นทางการ อันเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการภายหลังการตัดสินใจ^(๓).

เมื่อเป็นเช่นนี้ คำว่า ธรรมาภิบาล จึงหมายถึง “กระบวนการที่ดีและเป็นธรรม ซึ่งองค์กรต่างๆ ทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคประชาสังคม ใช้ในการกำหนดทิศทางของตนเอง” ซึ่งภายใต้ความหมายเช่นนี้ McDonald จึงเห็นว่าธรรมาภิบาลจึงน่าจะมียุทธศาสตร์ที่เป็น “กระบวนการที่จะแปรเปลี่ยนความตั้งใจอันดีมาร่วมกันไปสู่การปฏิบัติการทางสถาบันที่มีประสิทธิผลและมีความพร้อมรับผิด”^(๔).

สืบเนื่องจากความหมายของธรรมาภิบาลที่ McDonald (ได้ระบุว่า) เป็นกระบวนการที่จะแปรเปลี่ยนความตั้งใจอันดีมาร่วมกัน ไปสู่การปฏิบัติการทางสถาบันที่มีประสิทธิผลและมีความพร้อมรับผิด. McDonald จึงเสนอว่า ธรรมาภิบาลจะต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการ ๒ ส่วน^(๕) คือ

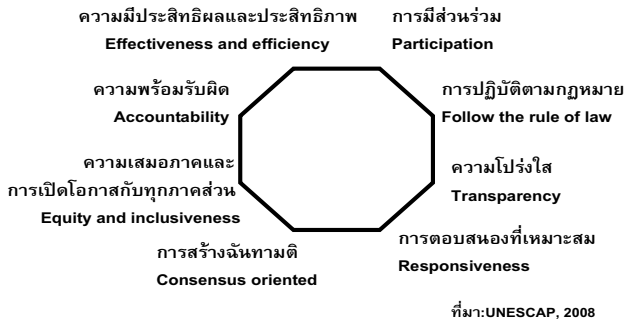
- ความตั้งใจอันดีมาร่วมกัน (collective moral intentions) กล่าวคือ อะไรคือสิ่งที่องค์กรนั้นตั้งใจ และทำไมถึงตั้งใจที่จะทำสิ่งเหล่านั้น และ

- การปฏิบัติการทางสถาบันที่มีประสิทธิผลและมีความพร้อมรับผิด (effective and accountable institutional actions) โดยจะต้องค้นหาและพัฒนากระบวนการที่เหมาะสมในการดำเนินการ และเข้าใจถึงอุปสรรคในการดำเนินการ.

ขณะเดียวกัน ทาง UNESCAP ก็ได้ระบุถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้เป็น ๘ ประการ (ตามแผนภูมิที่ ๑)^(๖) กล่าวคือ

- การมีส่วนร่วม โดยการมีส่วนร่วมควรเป็นไปทั้งในลักษณะของการมีส่วนร่วมโดยตรง และการมีส่วนร่วมผ่านสถาบัน องค์กร หรือตัวแทนที่ชอบธรรม การมีส่วนร่วมที่ดีจะเกิดขึ้นได้ต้องมีทั้งการให้ข้อมูล ระบบการจัดการที่เอื้ออำนวย และการเคารพในสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม.

- การปฏิบัติตามกฎหมายธรรมาภิบาลจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและระบบยุติธรรมที่เคารพสิทธิของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเสียงส่วนน้อยในสังคม เพื่อเป็นหลักประกันว่า การตัดสินใจต่างๆ จะ



แผนภูมิที่ ๑ องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

เป็นไปโดยธรรม.

- ความโปร่งใส หมายถึง ก) การตัดสินใจนั้นเป็นไปตามกฎกติกาที่ระบุไว้ และ ข) ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจดังกล่าวต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม ทั้งในแง่ของเนื้อหา ในแง่ระยะเวลา และในแง่ของรูปแบบและสื่อที่ใช้ในการเผยแพร่.

- การตอบสนองที่เหมาะสม ภายใต้หลักธรรมาภิบาล ผู้ที่ดำเนินการและกระบวนการที่ใช้ในการดำเนินการจะต้องสามารถตอบสนองต่อผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้ภายในช่วงเวลาที่เหมาะสม.

- การสร้างฉันทามติร่วมกัน เนื่องจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคมมักมีมุมมองที่แตกต่างกัน ระบบธรรมาภิบาลจึงควรทำหน้าที่เป็น “สื่อกลาง” ในการให้มีการแลกเปลี่ยนมุมมองผลประโยชน์ และผลกระทบที่แตกต่างกัน ได้ผ่านกระบวนการถกเถียงและสะท้อนคิดเพื่อให้เกิดฉันทามติหรือความเข้าใจร่วมกันในสังคม ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการวิเคราะห์และเข้าใจในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรม และเงื่อนไขทางสังคมและสถาบันที่แวดล้อมอยู่นั่นเอง.

- ความเสมอภาคและการเปิดโอกาสให้กับทุกภาคส่วน ความผาสุกของสังคมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อทุกคนในสังคมโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคมสามารถมีหลักประกันว่าตนเองจะไม่ถูกกีดกันออกจากสังคม และสามารถมีบทบาทอย่างเท่าเทียมในกระบวนการตัดสินใจที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง.

- ความพร้อมรับผิด เป็นกุญแจสำคัญของระบบธรรมาภิบาลทุกระบบ ทุกๆองค์กรไม่ว่าภาครัฐ ภาคประชาสังคม หรือภาคเอกชน ล้วนแต่ต้องมีความพร้อมรับผิดต่อสาธารณะและผู้เกี่ยวข้อง (เช่น รัฐสภา คณะกรรมการบริหาร ผู้ถือหุ้น) ทั้งสิ้น โดยหลักการแล้ว ทุกระบบควรมีความพร้อมรับผิดต่อผู้ที่ได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการตัดสินใจขององค์กร ซึ่งระบบความพร้อมรับผิดจะไม่สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้หากปราศจากความโปร่งใสและระบบกฎหมายที่เป็นธรรม.

- ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ระบบธรรมาภิบาลต้องการนำไปสู่ “ผลลัพธ์” ตามความตั้งใจอันดีงามร่วมกัน ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญมาก ในการแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นและทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งในกรณีนี้รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศน์วัฒนธรรมจากการตัดสินใจนั้นด้วย.

จากการทบทวนประสบการณ์ของการประยุกต์ใช้กรอบธรรมาภิบาลการวิจัยในประเทศต่างๆ พบว่า ผู้เกี่ยวข้องในระบบการวิจัยสุขภาพส่วนใหญ่ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลการวิจัย. ดังนั้น จึงสนับสนุนการพัฒนากรอบธรรมาภิบาลการวิจัยดังกล่าว แต่ขณะเดียวกัน ก็พบปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ^(๗,๘) เช่น

- ภาระงานของคณะกรรมการ ที่กำกับดูแลธรรมาภิบาลหนักมาก เนื่องจากมีงานวิจัยจำนวนมาก และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินการดังกล่าวยังไม่พอเพียง.

- ในหลายกรณี การพัฒนาระบบธรรมาภิบาลการวิจัยยังเป็นไปในลักษณะของกรอบนโยบาย ซึ่งขาดแนวทางที่ชัดเจนในระดับปฏิบัติการ ทำให้ไม่สามารถประยุกต์ใช้กรอบดังกล่าวได้อย่างจริงจัง.

- ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การถูกแปลงให้เป็นระบบราชการ หรือการใช้กรอบธรรมาภิบาลการวิจัยกลายเป็นการเพิ่มขึ้นตอนต่างๆ ที่ต้องขออนุมัติในกระบวนการวิจัย ทำให้กลายเป็นความล่าช้าในการดำเนินการวิจัย.

- ปัญหาประการสุดท้าย คือ การขาดระบบการ

ติดตามและกำกับดูแลที่เพียงพอที่จะช่วยติดตาม และชี้ได้ อย่างทัน่วงที่วาระระบบธรรมาภิบาลที่พัฒนาขึ้นมาเป็นระบบ ธรรมาภิบาลที่ดีและเพียงพอหรือไม่ รวมถึงเสนอแนะแนวทาง เพื่อปรับปรุงให้เป็นระบบธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิผลและ ประสิทธิภาพให้มากที่สุด.

ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาการลดทอนมิติความสำคัญ ของธรรมาภิบาล รวมถึงการลดความยุ่งยากซับซ้อนใน กระบวนการธรรมาภิบาลการวิจัย แมคโดนัลด์ จึงเสนอให้ มองระบบธรรมาภิบาลการวิจัยในฐานะ “วงจรกิจกรรม” ที่ เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้ร่วมเรียนรู้จากความสำเร็จและ ความล้มเหลวในการพัฒนาระบบธรรมาภิบาล โดยวงจรกิจกรรม เรียนรู้ดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนฐานข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาเรื่องผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วน เกี่ยวข้องต่างๆ ทั้งก่อนและหลังที่มีการประยุกต์ใช้ระบบ ธรรมาภิบาลดังกล่าว. ขณะเดียวกัน สถาบันวิจัยและผู้ สหสนับสนุนต้องแสดงให้เห็นความมุ่งมั่นในการปรับปรุงธรรมาภิ บาลการวิจัย โดยอาศัยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในวงจรกิจกรรมในการ ปรับปรุงระบบธรรมาภิบาลการวิจัยอย่างจริงจัง. ทั้งนี้ แมคโดนัลด์ได้ย้ำอีกครั้งว่า^(๙)

“...ความล้มเหลวในการสร้างวงจรกิจกรรมเรียนรู้ก็จะนำไป สู่ความล้มเหลวของธรรมาภิบาลอันเป็นหลักของสถาบัน...”

แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

จากการทบทวนกรอบแนวคิดและการสัมภาษณ์ผู้ เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดสำคัญใน การพัฒนาตัวชี้วัดของสวรส. ๒ ประการคือ

๑. การยึดหลักการธรรมาภิบาล ใน ๖ ประการที่ สำคัญคือ หลักนิติรัฐ หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณภาพ และหลักความพร้อมรับผิด.

๒. การนำหลัก ๖ ประการดังกล่าวมาใช้ในขั้นตอนการ จัดการงานวิจัยของสวรส. โดยจะมีการแบ่งขั้นตอนการจัดการ งานวิจัยออกเป็น ๕ ขั้นตอนคือ การกำหนดนโยบาย, การ วางแผนจัดการงานวิจัย, การระดมและการจัดสรรทรัพยากร, การดำเนินการวิจัย และการใช้ประโยชน์จากงานวิจัย.

ดังนั้น เมื่อนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประการ และขั้น ตอนของการจัดการงานวิจัยทั้ง ๕ ขั้นตอนเข้าด้วยกัน ก็จะมีตัวชี้ วัดทั้งสิ้น ๓๐ ตัวชี้วัด ตามตารางที่ ๑ และสามารถนำมา ประเมินผลภาพรวมตามหลักธรรมาภิบาลในลักษณะของดัชนี องค์ประกอบรวมได้ ๖ ดัชนี ตามหลักธรรมาภิบาล.

การกำหนดตัวชี้วัดทั้ง ๓๐ ตัวจะพิจารณาเกณฑ์องค์ ประกอบคุณภาพในแต่ละตัวชี้วัด โดยองค์ประกอบคุณภาพ เหล่านี้จะมีลักษณะที่เน้นการดำเนินการในเชิงกระบวนการ เพื่อให้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติของสวรส. และแผน งานวิจัยอื่นๆ ด้วย โดยการประเมินจะมีการประเมินตัวชี้วัด แต่ละตัวชี้วัดตามองค์ประกอบคุณภาพเหล่านี้ ตามราย ละเอียดในหน้าถัดไป. ทั้งนี้ ในการประเมินจะเป็นการประเมิน ตามข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ ว่า สวรส. (หรือแผนงานฯ) มี การดำเนินการตามองค์ประกอบคุณภาพเหล่านี้จริงหรือไม่ มากกว่าการประเมินในเชิงความเห็น หรือการประเมินในเชิง ปริมาณ ซึ่งอาจจะคลาดเคลื่อนอันเนื่องมาจากปัจจัยอื่นๆ ที่ อยู่นอกเหนือการควบคุมของสวรส. และแผนงานวิจัย.

ผลการประเมินธรรมาภิบาลของสวรส.

การประเมินตามหลักการนิติรัฐ

เมื่อพิจารณาแยกตามหลักการธรรมาภิบาลแต่ละหลักการ พบว่า ในหลักการนิติรัฐ ผลการประเมินอยู่ในระดับสูง โดย ผลการประเมินในเกือบทุกขั้นตอนอยู่ในระดับสูงที่สุด ยกเว้น ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูง (แผนภูมิที่ ๒) เนื่องจากยังไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพ ในการเปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการสวรส.

การประเมินตามหลักความโปร่งใส

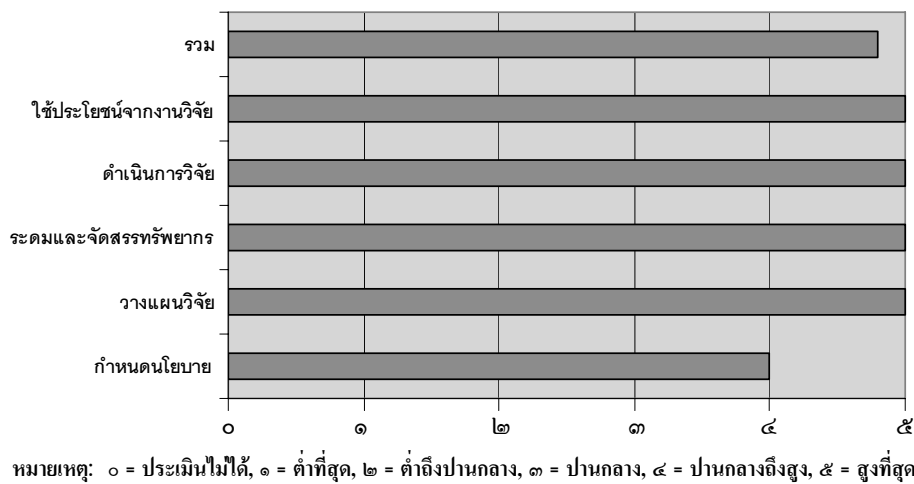
ผลการประเมินตามหลักความโปร่งใสของสวรส. โดย ทั่วไปมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๐ หรืออยู่ในระดับปานกลาง โดยขั้น ตอนการใช้ประโยชน์จากงานวิจัยและการระดมและจัดสรร ทรัพยากรมีผลการประเมินในระดับสูง. ขั้นตอนการกำหนด นโยบาย และขั้นตอนการวางแผนการวิจัยมีผลการประเมินอยู่ ในระดับปานกลาง. ส่วนขั้นตอนการดำเนินการวิจัยมีผลการ ประเมินในระดับต่ำที่สุด (แผนภูมิที่ ๓).



ตารางที่ ๑ การกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินธรรมาภิบาลของสวรส.

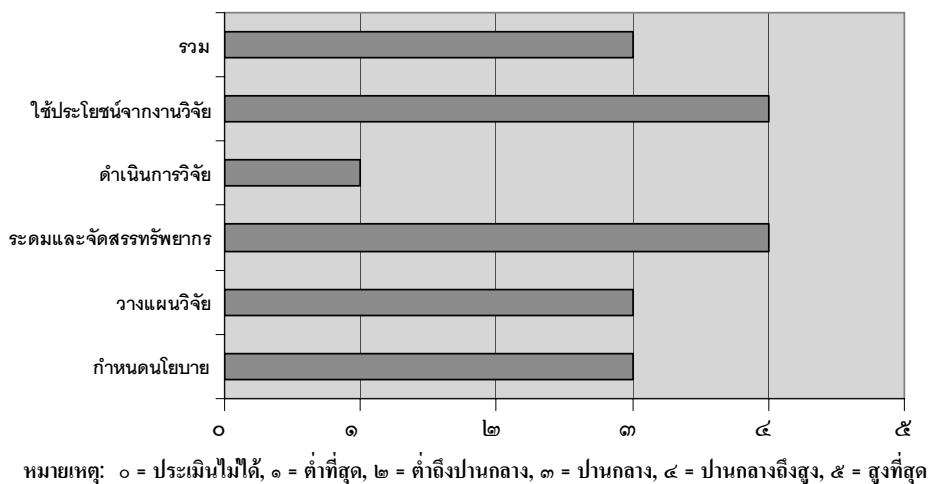
กระบวนการ/หลักการ	นิติรัฐ	ความโปร่งใส	ความคุ้มค่า	การมีส่วนร่วม	คุณภาพ	ความพร้อมรับผิด
กำหนดนโยบาย	ตัวชี้วัด ๑.๑	ตัวชี้วัด ๑.๒	ตัวชี้วัด ๑.๓	ตัวชี้วัด ๑.๔	ตัวชี้วัด ๑.๕	ตัวชี้วัด ๑.๖
การวางแผนจัดการงานวิจัย	ตัวชี้วัด ๒.๑	ตัวชี้วัด ๒.๒	ตัวชี้วัด ๒.๓	ตัวชี้วัด ๒.๔	ตัวชี้วัด ๒.๕	ตัวชี้วัด ๒.๖
การระดมและการจัดสรรทรัพยากร	ตัวชี้วัด ๓.๑	ตัวชี้วัด ๓.๒	ตัวชี้วัด ๓.๓	ตัวชี้วัด ๓.๔	ตัวชี้วัด ๓.๕	ตัวชี้วัด ๓.๖
การดำเนินการวิจัย	ตัวชี้วัด ๔.๑	ตัวชี้วัด ๔.๒	ตัวชี้วัด ๔.๓	ตัวชี้วัด ๔.๔	ตัวชี้วัด ๔.๕	ตัวชี้วัด ๔.๖
การใช้ประโยชน์จากงานวิจัย	ตัวชี้วัด ๕.๑	ตัวชี้วัด ๕.๒	ตัวชี้วัด ๕.๓	ตัวชี้วัด ๕.๔	ตัวชี้วัด ๕.๕	ตัวชี้วัด ๕.๖
การจัดการงานวิจัยโดยรวม	ตัวชี้วัดรวมที่ ๑	ตัวชี้วัดรวมที่ ๒	ตัวชี้วัดรวมที่ ๓	ตัวชี้วัดรวมที่ ๔	ตัวชี้วัดรวมที่ ๕	ตัวชี้วัดรวมที่ ๖

ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักนิติรัฐ



แผนภูมิที่ ๒ ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักนิติรัฐ

ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใส



แผนภูมิที่ ๓ ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใส

ผลการประเมินในข้อนี้เกิดขึ้น เนื่องจาก แม้ว่า สวรส. จะไม่มีความตั้งใจในการปกปิดข้อมูล แต่สวรส.ก็ยังไม่มีการกำหนดแนวทางและกระบวนการที่ชัดเจนในการเปิดเผยข้อมูล ทำให้การดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการวางแผนการวิจัยของแผนงานต่างๆ และการรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการของแผนงานต่างๆ สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ยาก

การประเมินตามหลักความคุ้มค่า

ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักความคุ้มค่าพบว่า โดยภาพรวม การจัดการงานวิจัยของสวรส. จะให้ความสำคัญกับการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่าค่อนข้างดี และมีผลการประเมินอยู่ในระดับสูง (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๘) โดยเฉพาะในขั้นตอนการวางแผนจัดการงานวิจัย และการระดมและจัดสรรทรัพยากร มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูงที่สุด. รองลงมาคือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย แต่ขั้นตอนการประเมินในระดับต่ำถึงปานกลางคือขั้นตอนการใช้ประโยชน์จากงานวิจัย เนื่องจากยังขาดแนวทางที่ชัดเจนในการประเมินผลความคุ้มค่าเมื่อแผนงาน/โครงการวิจัยแล้วเสร็จ โดยควรเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดที่ตั้งไว้ (แผนภูมิที่ ๔).

การประเมินตามหลักการมีส่วนร่วม

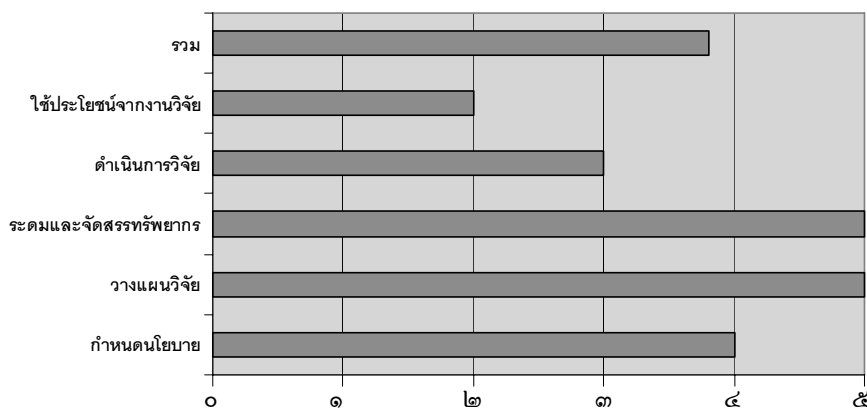
ผลการประเมินตามหลักการมีส่วนร่วม พบว่า การจัดการงานวิจัยสวรส. มีผลการประเมินในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๒.๘) เนื่องจาก สวรส. ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้องโดยตรง มากกว่าการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ทำให้การดำเนินการกระบวนการที่จะเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมจึงค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนระดมและจัดสรรทรัพยากร และขั้นตอนการใช้ประโยชน์จากงานวิจัย มีผลการประเมินอยู่ในระดับต่ำถึงปานกลางเท่านั้น (แผนภูมิที่ ๕).

อย่างไรก็ดี ทีมงานของสวรส. และแผนงานวิจัยบางส่วน ยังมีความเห็นว่ เกณฑ์การประเมินคุณภาพตามหลักการมีส่วนร่วมอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากเห็นว่า สวรส.เป็นเพียงองค์กรการวิจัย ไม่ใช่องค์กรทางนโยบาย ดังนั้น เกณฑ์การประเมินคุณภาพจึงควรปรับให้เหมาะสมกับการประเมินการมีส่วนร่วมของภาคี มากกว่าการมีส่วนร่วมของสาธารณะ.

การประเมินตามหลักคุณภาพ

เนื่องจากสวรส. ให้ความสำคัญกับหลักคุณภาพ โดยมีกระบวนการในการคัดกรองคุณภาพในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การพิจารณาข้อเสนอ การจัดสรรทรัพยากร

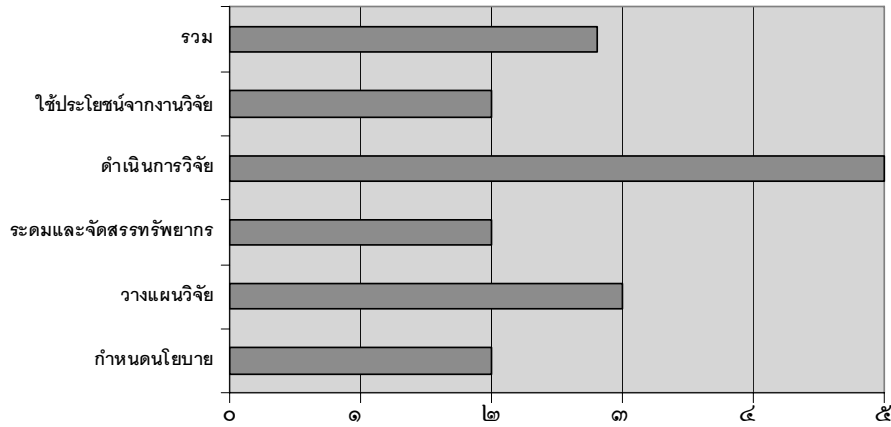
ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักความคุ้มค่า



หมายเหตุ: ๐ = ประเมินไม่ได้, ๑ = ต่ำที่สุด, ๒ = ต่ำถึงปานกลาง, ๓ = ปานกลาง, ๔ = ปานกลางถึงสูง, ๕ = สูงที่สุด

แผนภูมิที่ ๔ ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักความคุ้มค่า

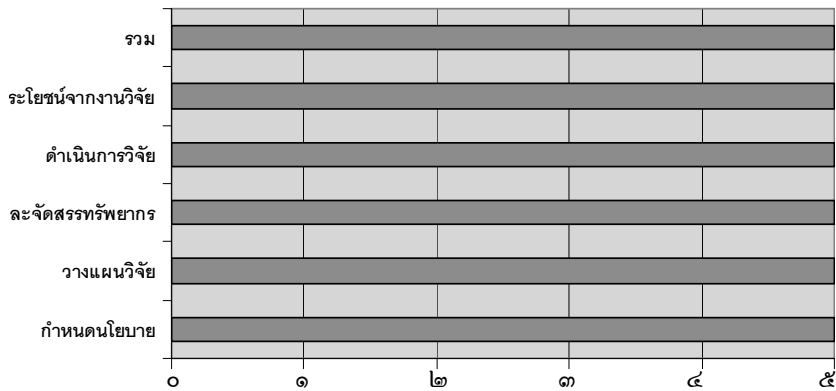
ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักการมีส่วนร่วม



หมายเหตุ: ๐ = ประเมินไม่ได้, ๑ = ต่ำที่สุด, ๒ = ต่ำถึงปานกลาง, ๓ = ปานกลาง, ๔ = ปานกลางถึงสูง, ๕ = สูงที่สุด

แผนภูมิที่ ๕ ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักการมีส่วนร่วม

ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักคุณภาพ



หมายเหตุ: ๐ = ประเมินไม่ได้, ๑ = ต่ำที่สุด, ๒ = ต่ำถึงปานกลาง, ๓ = ปานกลาง, ๔ = ปานกลางถึงสูง, ๕ = สูงที่สุด

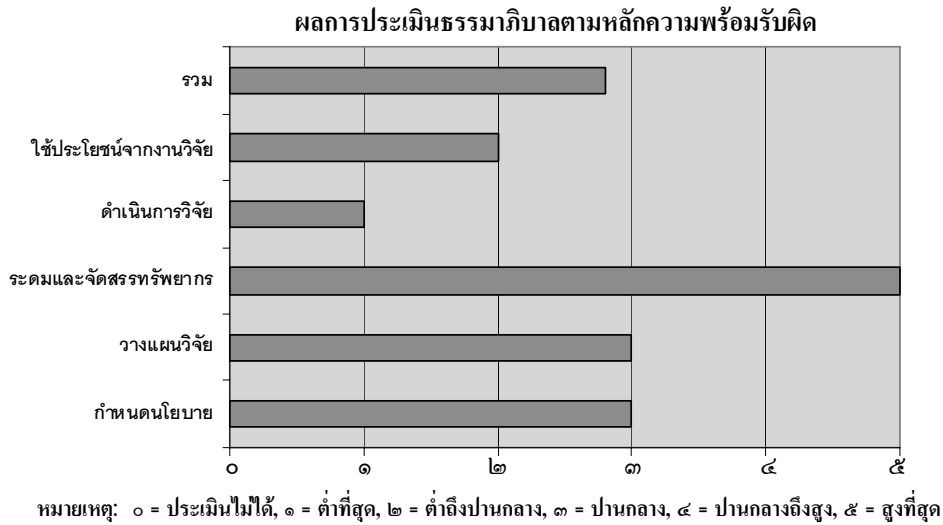
แผนภูมิที่ ๖ ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักคุณภาพ

การดำเนินการวิจัย และการใช้ประโยชน์จากงานวิจัย ดังนั้น ผลการประเมินจึงอยู่ในระดับสูงที่สุดในทุกขั้นตอน (แผนภูมิที่ ๖) ทำให้ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับ ๕.๐ ซึ่งถือเป็นจุดเด่นที่สุด สำหรับการดำเนินการตามหลักการธรรมาภิบาลของสวรส.

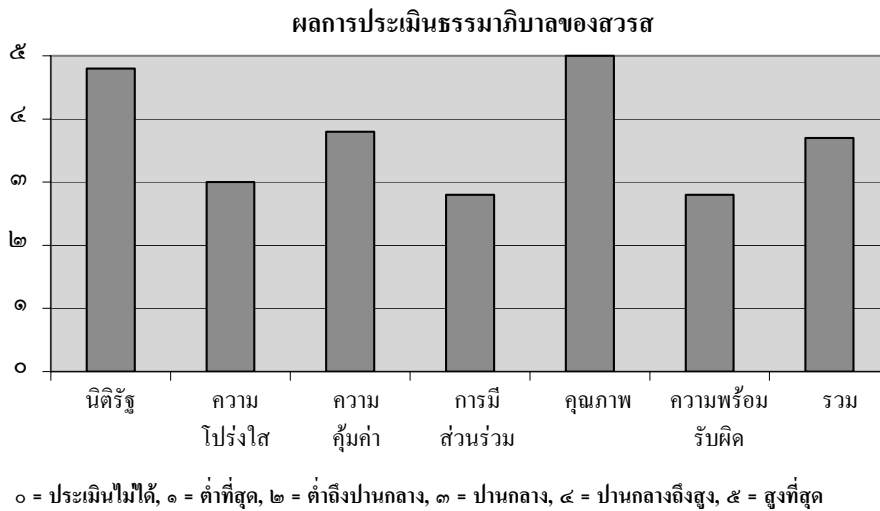
การประเมินตามหลักความพร้อมรับผิด

การประเมินตามหลักความพร้อมรับผิด พบว่า สวรส. มี ผลการประเมินตามหลักความพร้อมรับผิดอยู่ในระดับปานกลาง

(ค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๒.๘) โดยมีการดำเนินการตามหลักความพร้อมรับผิดได้ในระดับสูงที่สุดในขั้นตอนการระดมและจัดสรรทรัพยากร. นอกจากนี้ขั้นตอนดังกล่าว ผลการประเมินอยู่ในระดับปานกลางถึงระดับต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการดำเนินการวิจัยผลการประเมินอยู่ในระดับต่ำที่สุด(แผนภูมิที่ ๗) เนื่องจาก สวรส.ยังขาดแนวทางที่ชัดเจนในการประเมินผลในแต่ละตัวชี้วัดความสำเร็จ ขาดการพัฒนากระบวนการติดตาม



แผนภูมิที่ ๓ ผลการประเมินธรรมาภิบาลตามหลักความพร้อมรับผิด



แผนภูมิที่ ๔ ผลการประเมินธรรมาภิบาลในภาพรวม

การวิจัยในระดับแผนงานรวมถึงการให้ความเห็นอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรต่อการดำเนินการของแผนงานต่างๆ และ สวรส. ยังขาดกรอบแนวทางและกรอบเวลาในการประเมินผลการดำเนินการของแผนงานและของสวรส. ในภาพรวมที่ชัดเจน.

วิจารณ์และข้อเสนอแนะ

การประเมินธรรมาภิบาลของสวรส. ในภาพรวม พบผลการ

ประเมินในระดับสูง (ค่าเฉลี่ย ๓.๗) โดยสวรส. มีผลการประเมินสูงสุดในหลักคุณภาพ (ค่าเฉลี่ย ๕.๐) รองลงมาคือหลักนวัตกรรม (ค่าเฉลี่ย ๔.๘) หลักความคุ้มค่า (ค่าเฉลี่ย ๓.๘) ซึ่งทั้งสามหลักถือว่ามีผลการประเมินในระดับสูง ส่วนหลักธรรมาภิบาลของสวรส. ที่มีผลการประเมินในระดับปานกลาง ได้แก่ หลักความโปร่งใส หลักความพร้อมรับผิด และหลักการมีส่วนร่วม (แผนภูมิที่ ๔) ดังนั้น สวรส. จึงควรให้ความสำคัญกับการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการตาม



หลักการทั้งสามด้าน เพื่อพัฒนาระบบธรรมาภิบาลของสวรส. ต่อไป.

ทั้งนี้ สวรส. ควรพิจารณาและกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการเปิดเผยกระบวนการและข้อมูลในการกำหนดนโยบายของสวรส. (รวมถึงรายงานการประชุมของคณะกรรมการสวรส.) และการดำเนินการของ สวรส. และแผนงานต่างๆ รวมถึงสวรส. ควรกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคีที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนในแต่ละขั้นตอนการบริหารการวิจัยเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติและของสวรส. และของแผนงานต่างๆ ต่อไป.

นอกจากนี้สวรส. ควรปรับปรุงการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า โดยการกำหนดแนวทางในการประเมินหลักความคุ้มค่าของการกำหนดนโยบายสวรส. และให้ความสำคัญกับ

การพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลของสวรส. และแผนงานต่างๆ โดยกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการติดตามการทำงาน และการประเมินผล ทั้งในระดับแผนงาน และในภาพรวม.

เอกสารอ้างอิง

1. Howarth, Knfsey. The Impact of Research Governance in Healthcare and Higher Education Organization. J Adv Nurs 2006;49:675-83.
2. McDonald. 2001. Canadian Governance of Health Research Involving Human Subjects: Is Anybody Minding the Store? Heat Law J 2001;9:2001.
3. UNESCAP. What is Good Governance? 2008.
4. McNiel W, Breen. Improving the Governance of Health Research. MJA 2005;182.
5. Wikipedia. Governance.