

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความนำ

การบริหารงานภาครัฐในยุคปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการบริหารผลการปฏิบัติงาน (performance management system) และการวัดผลสำเร็จของการดำเนินงาน (performance measurement) เป็นอย่างมาก รัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐ นักวิชาการและสาธารณชนทั่วไปต่างก็ต้องการทราบว่า การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากหรือน้อยเพียงใด มีอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการดำเนินงานหรือไม่ อย่างไร การใช้ทรัพยากรของภาครัฐในการดำเนินการต่าง ๆ นั้น เป็นไปอย่างไร มีประสิทธิผล หรือมีความคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551) ด้วยเหตุนี้ การวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐย่อมช่วยให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจเชิงนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น

การวัดความสำเร็จ ในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ หรือส่วนราชการนั้น ได้ตราไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการจะต้องประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ในประเด็นเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ และความพึงพอใจของประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550) ทั้งนี้แนวคิดและเครื่องมือในการประเมินผลพร้อมทั้งหน่วยงานประเมิน (ดูตาราง 1)

## ตาราง 1

## สรุปการประเมินผลของหน่วยงานภาครัฐ

ประเภทองค์กรภาครัฐ	วิธีการประเมินผล	หน่วยงานประเมิน
กระทรวง/ทบวง/กรม	Result Based Management (RBM) PMQA	กพร.
รัฐวิสาหกิจ	Balance Scorecard (BSC), Benchmarking	TRIS, กพร.
สถาบันการศึกษา/ มหาวิทยาลัย	Balance Scorecard (BSC), Benchmarking	TRIS, กพร.
องค์การมหาชน	Balance Scorecard (BSC), PMQA, Benchmarking	TRIS, กพร.
หน่วยงานภายใต้การกำกับ ของรัฐ	Balance Scorecard (BSC), PMQA, Benchmarking	TRIS, กพร.

ระบบการวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพส่วนใหญ่มักจะ ออกแบบและพัฒนาแบบบูรณาการกับระบบการบริหารงานและกระบวนการตัดสินใจ อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อัน ได้แก่ การวางแผน การจัดทำงบประมาณ และการกำหนดทิศทาง และการควบคุมการทำงานของผู้บริหารและพนักงาน (Poister, 2003) ทั้งนี้ในการวัดผลสำเร็จใน การดำเนินงานนั้นจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือที่สร้างขึ้น ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และสามารถระบุหรือบ่งบอกสมรรถนะของผลการดำเนินงานได้เมื่อเปรียบเทียบผล ระหว่างการดำเนินงานครั้งสุดท้ายกับปัจจุบัน ดังนั้นต้องใช้เกณฑ์วัดเปรียบเทียบ สมรรถนะที่สามารถแสดงผลการดำเนินงานได้ ซึ่งเกณฑ์สำหรับการวัดผลดังกล่าว โดยทั่วไปเรียกกันว่าดัชนีชี้วัด หรือตัวชี้วัด (indicators)

องค์กรแต่ละประเภท มีตัวชี้วัดผลสำเร็จในการดำเนินงานที่แตกต่างกันไปตาม วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์กรซื้อบริการสุขภาพ (healthcare purchaser) จะมีความแตกต่างจากองค์กรภาครัฐทั่วไป เนื่องจากภารกิจของ องค์กรมีความเกี่ยวข้องการบริหารเงินกองทุน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ

สุขภาพที่มีคุณภาพมาตรฐาน อันเป็นมาตรฐานของการมีสุขภาพที่ดี รวมถึงการไม่มีภาวะเสี่ยงทางการเงินเมื่อเกิดปัญหาทางสุขภาพด้วย ซึ่งภารกิจที่จำเพาะดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือและตัวชี้วัดที่เฉพาะอันเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารจัดการองค์กร ที่จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญสำหรับการตัดสินใจเพื่อวางแผนเชิงนโยบายด้านการสร้างการเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพมาตรฐาน รวมถึงการจัดสรรเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ความเป็นมาและสภาพปัญหา

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อบริการดูแลสุขภาพแทนประชาชน (healthcare purchaser) ที่สำคัญและดูแลกลุ่มประชากรที่ใหญ่ที่สุดของประเทศซึ่งมีจำนวนมากกว่า 48 ล้านคน (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2553ข) การดูแลให้ประชาชนสามารถเข้าถึง และได้บริการที่มีคุณภาพมาตรฐาน เป็นพันธกิจที่สำคัญขององค์กร หากอ้างอิงจากยุทธศาสตร์และแผนแม่บท ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ปีงบประมาณ 2552-2554 จิรุตน์ ศรีรัตนบัลล์ และสุรรัตน์ งามเกียรติไพศาล (2548) ได้สรุปประเด็นสำคัญของภารกิจด้านการจัดการคุณภาพของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายด้านคุณภาพที่วางไว้ โดยสอดคล้องกับบทบาทตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ประกอบด้วย (1) สปสช. มีภารกิจที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ ผ่านการดำเนินงานระบบ กระบวนการและกลไกต่าง ๆ ในฐานะที่หน่วยงานทำหน้าที่ซื้อและจัดหาบริการสาธารณสุขแทนประชาชน (2) สปสช. มีภารกิจในการพัฒนาตนเองให้เป็นองค์กรที่มีระบบการจัดการคุณภาพของตนเองที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้แน่ใจว่า สปสช. จะเป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ และบริหารจัดการระบบบริการสาธารณสุขด้วยหลักธรรมาภิบาล และ (3) สปสช. มีภารกิจที่จะปฏิบัติงานในแนวทางที่ส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายสุขภาพและสาธารณสุขของประเทศ

ตลอดจนให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับสภาวะสุขภาพของประชาชนอันเป็นผลลัพธ์ที่สะท้อนถึงคุณภาพของระบบสาธารณสุขของประเทศในภาพรวม

เพื่อก่อให้เกิดการยอมรับจากองค์การภายนอก รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบสุขภาพ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้สร้างระบบบริหารจัดการ โดยยึดกรอบการบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นทิศทางในการขับเคลื่อนองค์การ มีการพัฒนาระบบบริหารความรู้ความสามารถของบุคลากร การออกแบบและพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานในระดับสากล รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการประกันสุขภาพที่เชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในการสร้างจุดแข็งและโอกาสให้กับองค์การในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น สปสช. ได้จัดตั้งให้มีสำนักงานเขตทั่วประเทศ ขึ้น จำนวน 13 แห่ง เพื่อเชื่อมโยงการบริหารงานตามภารกิจหลักของ สปสช. ให้เข้ากับการบริหารงานของกระทรวงสาธารณสุขในระดับพื้นที่ขึ้นอีกด้วย (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2553ข)

รูปแบบการวัดความสำเร็จในการดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) จะได้รับการตรวจวัดทั้งจากหน่วยงานภายใน (internal auditor) ประกอบด้วย การตรวจโดยสำนักตรวจสอบภายใน และคณะตรวจติดตามภายใน (Internal Quality Auditor--IQA) นอกจากนี้ สปสช. ยังได้รับการตรวจวัดจากหน่วยงานอิสระจากภายนอก (external auditor) ประกอบด้วย กรมบัญชีกลาง และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ด้วย

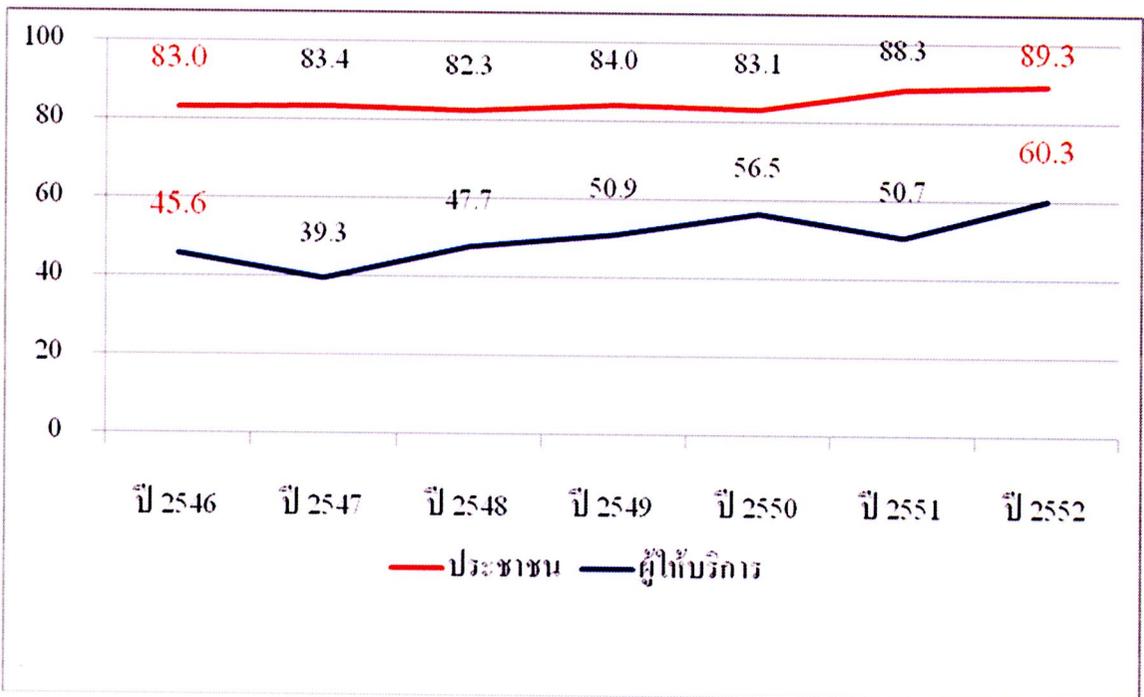
การวัดความสำเร็จที่ดำเนินการ โดย กรมบัญชีกลาง นั้น กรมบัญชีกลาง ได้ทำ ความตกลง ให้บริษัทไทยเรตติ้งแอนด์อินฟอร์เมชันเซอร์วิส จำกัด (Thai Rating Information Services--TRIS) ทำหน้าที่ในการประเมินผลการบริหารกองทุนหมุนเวียนเงินนอกงบประมาณเป็นประจำทุกปี โดยมีเกณฑ์ในการวัดตามตัวชี้วัดทั้งหมด 4 ด้าน ที่อิงการประเมินผลการปฏิบัติงานตามระบบ Balance Scorecard คือ ผลการดำเนินงานด้านการเงิน ผลการดำเนินงานด้านปฏิบัติการ การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน

นอกจากนี้การวัดความสำเร็จที่ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา  
ระบบราชการ (กพร.) เพื่อทำหน้าที่ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ได้ถึงการ  
ประเมินผล การปฏิบัติงานตามระบบ Balance Scorecard เช่นเดียวกัน 4 เกณฑ์ คือ  
เกณฑ์ด้านผลสัมฤทธิ์ตามพันธกิจ เกณฑ์ด้านผู้มีส่วนได้เสีย เกณฑ์ด้านประสิทธิภาพ  
และเกณฑ์ด้านการกำกับดูแลและพัฒนาองค์กร

ในการวัดผลสำเร็จที่ผ่านมา พบว่า สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ  
เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพมีผลงานที่สร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนและผู้มีส่วน  
ได้ส่วนเสียมีการบริหารงานที่เป็นระบบ เป็นที่ยอมรับขององค์กรวิชาชีพทั้งในและ  
ต่างประเทศรวมถึงสถาบันอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากการที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพ-  
แห่งชาติ ได้รับการประเมินจากบริษัทไทยเรตติ้งแอนด์อินฟอร์เมชันเซอร์วิส จำกัด ให้  
เป็นกองทุนที่มีผลงานดีเด่นต่อเนื่อง 2 ปี จากกระทรวงการคลัง รวมถึงเป็นองค์กรที่  
ได้รับการรับรองคุณภาพมาตรฐานในระบบ ISO 9001 : 2000

## สภาพปัญหา

เมื่อปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา แม้ว่าการวัดผลสำเร็จของ สปสช. จากองค์กร  
ภายนอกจะได้รับการประเมินว่ามีผลงานยอดเยี่ยม รวมถึงประชาชนมีความพึงพอใจต่อ  
โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่เกิดจากการบริหารของ สปสช. แต่ยังคง พบว่า  
ผู้ให้บริการหรือโรงพยาบาลได้แสดงความพึงพอใจ ระบบดังกล่าวค่อนข้างต่ำ ดังผล  
การสำรวจความพึงพอใจผู้ให้บริการ ระหว่างปี พ.ศ. 2546-2552 อยู่ระหว่างร้อยละ  
39.3-60.3 รายละเอียดเป็นดังแผนภูมิที่ 1 ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวทำให้ตระหนักว่าระบบ  
บริหาร ที่บ่งชี้ถึงความมีประสิทธิภาพของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ  
(สปสช.) นั้นควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรหรือไม่



ภาพ 1 ร้อยละ ความพึงพอใจของประชาชนและผู้ให้บริการมีต่อ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในภาพรวม ปี 2546-2552

ที่มา. จาก ผลสำรวจความพึงพอใจของประชาชนและผู้ให้บริการมีต่อ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในภาพรวม ปี 2546-2552 (หน้า 55), โดย สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2553ข, กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

ตลอดระยะเวลา 8 ปี ที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้ทำหน้าที่ผู้ซื้อบริการสุขภาพ หรือ healthcare purchaser สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ ทั้งแผนระยะยาว (แผน 5 ปี) และแผนประจำปี มีการจัดทำตัวชี้วัดมาตรฐาน ที่สอดคล้องกับพันธกิจและเป้าหมาย การประกาศให้แต่ละสำนักงานย่อย (หน่วยงาน) และสำนักงานสาขาเขต ไปดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ รวมถึงมีการกำกับติดตามและประเมินผลความสำเร็จเป็นระยะ

อย่างไรก็ตามในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ สปสช. ปี พ.ศ. 2555-2559 พบว่า มีนักวิชาการคนสำคัญดังเช่น นพ. ประเวศ วะสี ได้กล่าวถึงบทบาทการซื้อบริการของ สปสช. ว่าควรปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานจากเป็นผู้ซื้อบริการ (purchaser)

ที่เป็นผู้วางแผนและการสนับสนุนงบประมาณดำเนินการด้านสุขภาพ มาเป็นผู้กำหนด กำกับและสนับสนุนงบประมาณให้เกิดบริการสาธารณสุขที่เน้นการประเมินความต้องการทางด้านสุขภาพของประชาชนเพื่อไปกำหนดว่าอะไรคือ ความต้องการที่แท้จริง และตัดสินใจว่าจะทำอย่างไร ไม่ควรทำงานที่ซ้ำซ้อนกับกระทรวงสาธารณสุขที่เป็นหน่วยงานนโยบายด้านการดูแลระบบสาธารณสุขของประเทศรวมถึงเป็นทั้งผู้ให้บริการแก่ประชาชน (provider) ด้วย ทำให้ผู้วิจัยเกิดประเด็นคำถามว่าผู้ซื้อบริการสุขภาพของประเทศไทย แท้ที่จริงแล้ว ควรมีความหมายและบทบาทหน้าที่อย่างไร เนื่องจากการทราบความหมายและบทบาทหน้าที่ดังกล่าวจะช่วยตอบข้อสงสัยในการวัดความสำเร็จที่ต้องอาศัยเครื่องมือที่มีความแม่นยำตรงประเด็นด้วย เช่นกัน

ในการจัดทำตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินการที่ผ่านมา พบว่า เกิดขึ้นตั้งแต่ในช่วงของการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์ขององค์การ ทั้งนี้ในระดับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์จะถูกพิจารณา โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ประกอบไปด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (external stakeholder) ได้แก่ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนของภาคประชาชน องค์การวิชาชีพ กระทรวงสาธารณสุข กรมบัญชีกลาง รวมถึงสำนักงานประมาณ นอกจากนี้ยังมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (internal stakeholder) ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใน สปสช. โดยมีผู้บริหารระดับสูง (top management) และระดับผู้อำนวยการ ร่วมกันพิจารณาด้วย ซึ่งในการพิจารณาดังกล่าวจะมีการปรับเปลี่ยนทุกปี ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์และปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้การดำเนินงานของ สปสช. บรรลุซึ่งวิสัยทัศน์และพันธกิจ ได้ซึ่งประกอบด้วยความต้องการและความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อระบบสุขภาพภาวะการเงินการคลังและเทคโนโลยีต่าง ๆ เป็นต้น

ด้วยระบบการวัดผลสำเร็จในการดำเนินงาน โดยใช้ตัวชี้วัด ที่มาจากหน่วยงานอิสระ (third party) และตัวชี้วัดที่มาจากตัวองค์กร ผู้วิจัยพบประเด็นปัญหาที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก เครื่องมือและแนวคิดของจัดทำตัวชี้วัด ที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ใช้เป็นกรอบในการวัดผลสำเร็จในปัจจุบันนั้น มีการอิงอยู่กับระบบการวัดผลของ TRIS หรือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.)

ที่มีมาตรฐานที่มีการประยุกต์มาจาก BSC และ RBM เดียวกัน เรียกว่า เข้าข่ายลักษณะ one-size-fit-all (Radin, 2006) ทุกองค์การจะมีมิติการวัด 4 มิติ ที่เหมือนกัน ประกอบด้วยประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การตอบสนองผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการเรียนรู้พัฒนาองค์การ ซึ่งมีติในการวัดผลดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับการดำเนินภารกิจขององค์การที่ทำหน้าที่ในการซื้อบริการสุขภาพที่มีผลกระทบต่อคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ จึงต้องพิจารณามิติอื่น ๆ ร่วมด้วยเพื่อให้เครื่องมือตัวชี้วัดมาตรฐานมีความครอบคลุมครบถ้วน ความเป็นองค์การทางสังคม

ประการที่สอง จากการทบทวนตัวชี้วัดเพื่อใช้วัดผลความสำเร็จของสำนักงานหลักประกันสุขภาพ (สปสช.) ที่ผ่านมา พบว่า ใช้ตัวชี้วัดเชิงปริมาณเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งตัวชี้วัดเชิงปริมาณเหล่านี้ บอกได้เพียงว่ามีการดำเนินการเรื่องอะไรไปเท่านั้น และการวัดนั้น ไม่ได้บอกผลเชิงคุณภาพที่บอกถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับสุขภาพคนกลุ่มใหญ่ของประเทศอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น การวัดผลด้านการบริหารเงินกองทุนของ สปสช. กำหนดตัวชี้วัดการจ่ายเงินกองทุนเหมาจ่ายรายหัวให้แก่หน่วยบริการเป็นไปตามแผน และระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่ได้วัดเชิงคุณภาพว่าเงินที่จ่ายออกไปได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ทางด้านสุขภาพที่ดีขึ้นอย่างไร

ประการที่สาม ปัญหาจากการวัดผลความสำเร็จ ของ สปสช. ที่มุ่งเน้นให้ สปสช. เป็นองค์การสมรรถนะสูง (high performance organization) เพียงอย่างเดียวนั้น ทำให้ละเลยตัวชี้วัด ด้านอื่น ๆ ขององค์การสมัยใหม่ เช่น องค์การนวัตกรรม (innovation organization) องค์การสุขภาพดี (healthy organization) โดยเฉพาะประเด็นความรักความผูกพันในองค์การ (commitment) ซึ่งในปัจจุบัน โอกาสที่คนมีความรู้ความสามารถจะปรับเปลี่ยนงานบ่อย ๆ ดังจะพบได้จากอัตราการลาออกของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ลูกจ้างของ สปสช. อยู่ที่ร้อยละ 9 ในปีงบประมาณ 2552 และ ร้อยละ 6.59 ในปีงบประมาณ 2553 ซึ่งตัวชี้วัดดังกล่าวเป็นสิ่งที่บอกถึงความสมดุล ระหว่างบุคคล องค์การและสิ่งแวดล้อม ที่องค์การจะต้องให้ความสนใจอีกด้านหนึ่งด้วย

ประการสุดท้าย จากการสืบค้นข้อมูลการพัฒนาตัวชี้วัดสำหรับองค์การซื้อบริการสุขภาพในประเทศไทย ยังไม่ พบว่า มีการวิจัยอย่างเป็นระบบ เพื่อกำหนดเครื่องมือที่เป็นชุดชี้วัดมาตรฐานดังกล่าว จึงสมควรที่จะมีการศึกษาทบทวนและพัฒนา-

เครื่องมือ เพื่อวัดความสำเร็จขององค์กรซื้อบริการสุขภาพ เพื่อให้เป็นชุดเครื่องชี้วัดมาตรฐานที่มีความแม่นยำ (validity) และเที่ยงตรง (reliability) สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุตามเป้าหมายและพันธกิจขององค์กร รวมถึงเป็นที่ยอมรับของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อไป

### คำถามในการวิจัย

1. ความหมายขององค์กรซื้อบริการสุขภาพ (healthcare purchaser) ที่แท้จริงเป็นอย่างไร
2. หากจะวัดผลการดำเนินงานขององค์กรซื้อบริการสุขภาพ (healthcare purchaser) จะพิจารณาองค์ประกอบใดบ้าง
3. เครื่องมือตัวชี้วัดในการวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในอนาคตที่มีความครอบคลุม แม่นยำ เที่ยงตรง สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรที่พึงจะเป็น รวมถึงได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรเป็นอย่างไร

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความหมายขององค์กรซื้อบริการสุขภาพ (healthcare purchaser) ที่จะนำไปสู่การออกแบบและจัดทำตัวชี้วัดองค์กรที่มีความแม่นยำและตรงประเด็น
2. เพื่อศึกษาองค์ประกอบการวัด เกณฑ์ในการวัดผลความสำเร็จและการประเมินองค์กรซื้อบริการสุขภาพ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ และสังเคราะห์เครื่องมือและตัวชี้วัดผลสำเร็จในการดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในอนาคตที่มีความครอบคลุมแม่นยำ เที่ยงตรงมีความสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร รวมถึงได้รับการยอมรับจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยการสังเคราะห์และพัฒนาตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงานของ  
องค์การซื้อบริการสุขภาพ โดยมีขอบเขตของการวิจัยดังนี้

ขอบเขตด้านสถานที่ ผู้วิจัยเลือก สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ  
(สปสช.) เป็นกรณีศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลักษณะองค์การ พันธกิจ  
วิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ โครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ ตลอดจนขั้นตอนกระบวนการ  
การจัดทำระบบ การวัดความสำเร็จ และตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินงานของ  
สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)

ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ประกอบด้วยผู้พัฒนาระบบ  
ประกันสุขภาพของประเทศไทย เป็นบุคคลที่อยู่ในวงการสาธารณสุขที่มีความเชี่ยวชาญ  
งานสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน 13 คน

กลุ่มผู้พัฒนาตัวชี้วัดและประเมินผลองค์การ เป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ  
ด้านการประเมินผลองค์การ จำนวน 5 คน

กลุ่มผู้ใช้ตัวชี้วัดในการวัดความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การเป็นผู้บริหาร  
สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จำนวน 45 คน

ขอบเขตด้านเวลา เป็นการวิจัยข้อมูลการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลองค์การ  
ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2553

## ข้อตกลงเบื้องต้น

การวิจัยนี้เป็นกรณีศึกษาสำหรับองค์การที่มีลักษณะเฉพาะ ที่ทำหน้าที่บริหาร  
จัดการระบบประกันสุขภาพสำหรับประชาชน เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพ-  
แห่งชาติ (สปสช.) ดังนั้น การนำเครื่องมือวัดผลที่พัฒนาได้จากการวิจัยนี้ ไปวัดผล  
การดำเนินงานขององค์การอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์การที่มี

ทั้งความเหมือนและความต่างกับ สปสช. เช่น สำนักงานประกันสังคม ที่แม้จะมีบทบาทหน้าที่ในด้านการจัดการระบบประกันสุขภาพสำหรับประชาชนเหมือน สปสช. แต่ก็มีบทบาทหน้าที่ด้านอื่น ๆ เช่น การทดแทนค่าเสียหายจากการทำงาน การประกันการว่างงาน เป็นต้น ดังนั้นหากจะใช้เครื่องมือนี้ในการวัดผลการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม ก็อาจจะจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงหรือเพิ่มดัชนี/ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ขององค์กร เพื่อให้เหมาะสมต่อไป

### นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรซื้อบริการในระบบบริการสาธารณสุข (healthcare purchaser) หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่ซื้อบริการจากผู้ให้บริการ แทนผู้มีสิทธิหรือผู้รับบริการ โดยบริการนั้นเป็นบริการทางสาธารณสุขจากผู้ให้บริการเพียงหน่วยเดียวหรือจากผู้ให้บริการที่ประกอบรวมกันหลายหน่วยต่อเนื่องกันเป็นระบบ ในการวิจัยนี้ หมายถึง สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)

ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (national health security) หมายถึง ระบบที่สร้างความมั่นคงด้านสุขภาพให้แก่อนุชนชาวไทยทั้งปวง เป็นหลักประกันทั้งที่สุขภาพร่างกายปกติ และเมื่อเจ็บป่วย โดยหลักการสำคัญของหลักประกันสุขภาพ คือ การจัดให้มีบริการสุขภาพอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ที่รวมทั้งการสร้างเสริมสุขภาพ และการบริการสุขภาพด้านการรักษา ป้องกันโรค พิ้นฟูสภาพร่างกาย โดยการสร้างเสริมสุขภาพ และการบริการสุขภาพดังกล่าว ต้องตรงตามความจำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตของบุคคล โดยที่ค่าใช้จ่ายไม่เป็นอุปสรรคใดและตั้งอยู่บนฐานความจำเป็นทางคลินิกของผู้ป่วยที่เรียกว่าความเท่าเทียม (equity)

เครื่องมือวัดผลความสำเร็จ หมายถึง เครื่องมือที่สามารถบ่งบอกความสำเร็จ โดยแสดงหน่วยวัดที่แสดงถึงความก้าวหน้าของการดำเนิน ไปยังเป้าหมายสุดท้ายที่ตั้งไว้ว่าเป็นผลลัพธ์ที่แสดงถึงความสำเร็จ

ตัวชี้วัดความสำเร็จ (key performance indicator) หมายถึง สิ่งที่สะท้อนคุณภาพ หรือความสำเร็จในการดำเนินงาน ที่มีความครอบคลุมทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่บ่งบอกถึงผลที่เกิดจากการดำเนินงาน โดยวัดจากความประหยัด (economy) ความรวดเร็ว (speed) และคุณภาพ (quality)

ตัวชี้วัดประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่วัดระดับความสำเร็จของงานเป็นไปตามความมุ่งหวัง (purpose) ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของการดำเนินงาน

ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (inputs) หมายถึง ชุดตัวชี้วัดของตัวแปรทางด้านการบริหาร กระบวนการบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วย ภาวะผู้นำ การกำหนดเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์ ความชัดเจนของทิศทางและนโยบาย กฎหมายและระเบียบปฏิบัติ โครงสร้างองค์การ วัฒนธรรม บุคลากร นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก

ตัวชี้วัดปัจจัยกระบวนการ (processes) หมายถึง ชุดของตัวชี้วัดของตัวแปรด้านการให้บริการ ประกอบด้วย การบริหารเงินกองทุน การสร้างมาตรฐานและการเข้าถึง และการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์การและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ (outcomes) หมายถึง ชุดของตัวชี้วัดของตัวแปรด้านผลผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ ได้แก่ การยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือภาพลักษณ์องค์การต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น ความคุ้มค่าทางสังคมของการบริหารเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมถึงการยกระดับบริการสุขภาพ ที่พึงประสงค์ที่เป็นการตอบสนองความคาดหวังผู้รับบริการ การไม่ล้มละลายจากความเจ็บป่วย และความมีประสิทธิภาพของบริการ

ตัวชี้วัดหรือตัวบ่งชี้ความสำเร็จ (performance indicator) หมายถึง ตัวแปรที่นำมาชี้วัดความสำเร็จ โดยเครื่องมือวัดผลความสำเร็จ ทั้งนี้ตัวบ่งชี้มาตรฐานความสำเร็จที่ดีขององค์การซื้อบริการในระบบสุขภาพประกอบด้วยมุมมอง ด้านการบริหาร (management perspective) การให้บริการตามภารกิจขององค์การ (services provision) การสร้างความร่วมมือ ระหว่างองค์การและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (collaborative)



นวัตกรรมและการเรียนรู้ (innovation and learning) และผลลัพธ์ (outcome)

มีความหมายในแต่ละองค์ประกอบดังนี้

1. มุมมองด้านการบริหาร (management perspective) หมายถึง ปัจจัยนำเข้าที่สำคัญในการเสริมให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย ภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล สิ่งอำนวยความสะดวกของศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructural capacity) เช่น อาคารสำนักงาน อุปกรณ์ งบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยี-สารสนเทศ นอกจากนี้ยังรวมถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมทั้งระยะสั้นและระยะยาว ความเหมาะสมของระเบียบที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เป็นต้น
2. การให้บริการตามภารกิจขององค์การ (services provision) หมายถึง ความก้าวหน้าของกระบวนการที่ทำให้เกิดการบริการที่ทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การซื้อบริการสุขภาพ ประกอบด้วย การบริหารกองทุน การสร้างมาตรฐานและการเข้าถึงบริการสุขภาพ การคุ้มครองสิทธิผู้มีสิทธิ
3. การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์การและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (collaboration) หมายถึง การประสานความร่วมมือกับองค์การวิชาชีพ รวมถึงภาคีเครือข่ายต่าง ๆ เช่น สมาคม/องค์การวิชาชีพแพทย์ ราชวิทยาลัยแพทย์สาขาต่าง ๆ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข รวมไปถึง คณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่ราบรื่น และมีเป้าหมายร่วมในการดำเนินงานด้านสุขภาพในทิศทางเดียวกัน
4. นวัตกรรมและการเรียนรู้ (innovation and learning) หมายถึง การสร้างและการใช้องค์ความรู้ในการปฏิบัติงาน (creating and using knowledge) รวมถึงการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เช่น ส่งเสริมงานประจำสู่งานวิจัย (Routine to Research--R 2 R) การคิดค้นวิธีทำงานใหม่ การคิดค้นวิธีการหรือรูปแบบหรือข้อเสนอในการแก้ไขปัญหา และนวัตกรรมในการสร้างผลิตภัณฑ์และบริการในรูปแบบใหม่ เป็นต้น
5. ด้านผลลัพธ์ (outcome) หมายถึง ความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ของกระบวนการที่ให้ผลลัพธ์ตามความต้องการของทั้งในระดับผู้รับบริการ การยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือภาพลักษณ์องค์การต่อผลกระทบที่เกิดขึ้น ความคุ้มค่าทางสังคม

ของการบริหารเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ รวมถึงการยกระดับบริการสุขภาพที่พึงประสงค์อันประกอบด้วย การเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพมาตรฐาน การตอบสนองความคาดหวังผู้รับบริการ การไม่ล้มละลายจากความเจ็บป่วย และความมีประสิทธิภาพ ของบริการ

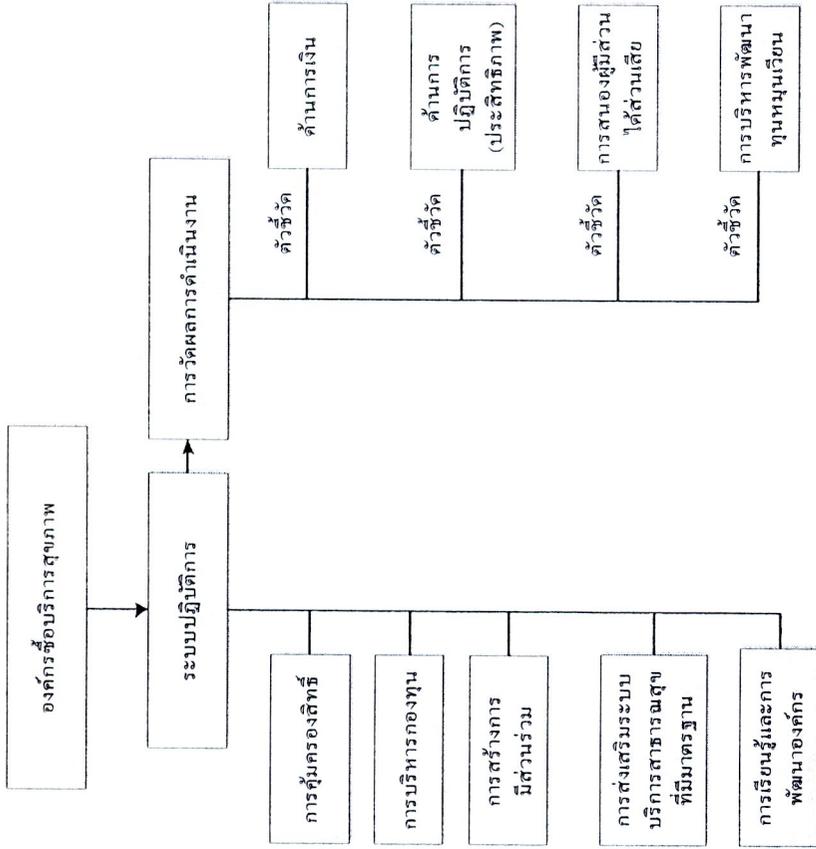
กรอบแนวคิดของการวัดผลสำเร็จ หมายถึง กลุ่มของความคิดที่ประกอบกันเป็นแนวทาง เพื่อนำไปใช้สร้างหรือกำหนดเครื่องมือและกระบวนการวัดผลสำเร็จที่มาจากแนวทางประเมินประสิทธิผลองค์การเชิงระบบประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า ปัจจัยกระบวนการ ปัจจัยส่งออก และปัจจัยสิ่งแวดล้อม

การวัดผลสำเร็จในการดำเนินงาน หมายถึง การประเมินผลลัพธ์เทียบกับเป้าหมายที่กำหนด และความมีประสิทธิภาพของการบริหาร ในการวิจัยนี้ใช้ในความหมายเดียวกันกับการประเมินผลองค์การ

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

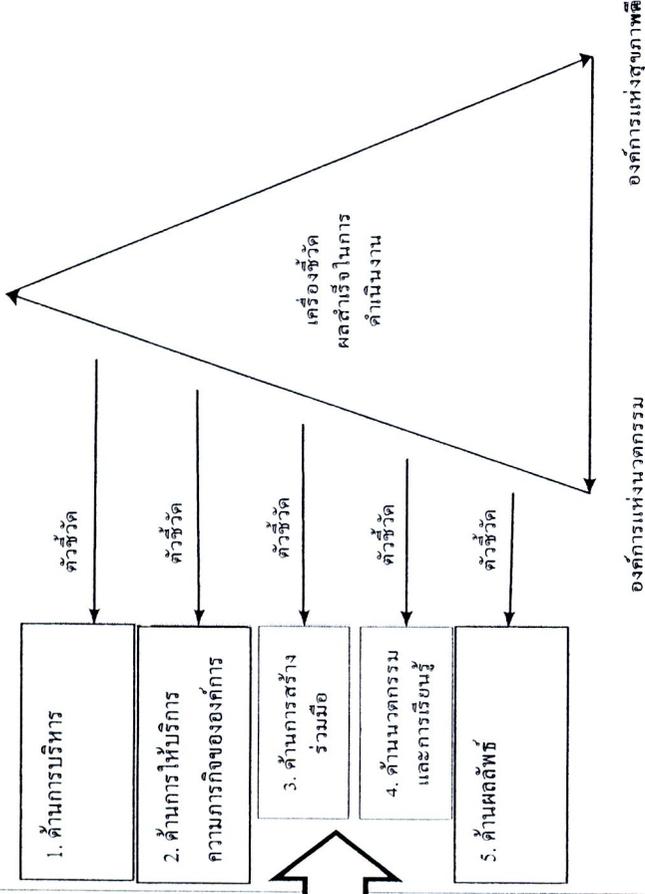
ผู้วิจัยมีกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อพัฒนาเครื่องชี้วัดความสำเร็จในองค์การซื้อบริการสุขภาพ โดยการศึกษากระบวนการวัดผลความสำเร็จขององค์การ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาศัยกรอบแนวคิดด้านระบบสุขภาพ การทำหน้าที่ขององค์การซื้อบริการสุขภาพ การพัฒนาตัวชี้วัดวัดความสำเร็จขององค์การเพื่อสร้างเครื่องชี้วัด ความสำเร็จขององค์การซื้อบริการที่พึงจะเป็นในอนาคต อธิบายเป็นภาพได้ดังนี้

การวัดผลการดำเนินงาน  
องค์กรปัจจุบัน



การวัดผลการดำเนินงาน  
องค์กรในอนาคต

องค์กรสมรรถนะสูง



ภาพ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. องค์กรมีความรู้ด้านระบบสุขภาพ องค์กรซื้อบริการสุขภาพ ที่สามารถนำมา ออกแบบและพัฒนาเครื่องมือ ตัวชี้วัดเพื่อวัดความสำเร็จ ในการดำเนินงานขององค์กรที่ มีความแม่นยำและตรงประเด็น
2. องค์กรความรู้ระบบการวัดผลความสำเร็จของการดำเนินงาน (performance measurement system) และองค์ประกอบของการวัดผลสำเร็จ ที่สามารถนำไป ประยุกต์ใช้กับวัดผลความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรซื้อบริการสุขภาพ
3. ข้อเสนอเครื่องมือและตัวชี้วัดมาตรฐาน สำหรับใช้วัดองค์กรที่เป็นผู้ซื้อ บริการในระบบบริการสาธารณสุข (healthcare purchaser) ที่มีความแม่นยำ เพียงตรง สะท้อนผลการดำเนินงานอันจะช่วยผลักดันแผนกลยุทธ์ ให้บรรลุเป้าหมายและ วิสัยทัศน์ขององค์กร ซึ่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สามารถนำผลการวิจัย ไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการวัดผลความสำเร็จของการดำเนินงานของ องค์กรในอนาคตได้