

รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์

โครงสร้างทางนโยบายและยุทธศาสตร์ของ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในอนาคต

คณะผู้ศึกษา

รศ.แสง บุญเฉลิมวิภาส

ผศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

นพ.เอนก ยมจินดา

อ.สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ

ผลการศึกษานี้ได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

กันยายน 2547

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2535 แต่หลังจากที่ใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาเป็นเวลา 12 ปี ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบสาธารณสุขหลายประการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานและบริหารจัดการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขสอดคล้องกับสถานการณ์ที่ปรับเปลี่ยนอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจึงได้จัดให้มีกระบวนการศึกษาโครงสร้างทางนโยบายและยุทธศาสตร์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เพื่อกำหนดทิศทางในอนาคตที่เหมาะสมขึ้น ประเด็นการศึกษาที่สำคัญประกอบด้วย

ก. กรอบโครงสร้างความรับผิดชอบของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติและตามองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ ซึ่งจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้ตอบสนองต่อการประสานงานระหว่างภาคส่วน (Sectors) ในขณะเดียวกันก็ต้องมีขนาดกะทัดรัดคล่องตัวช่วยให้กระบวนการกำหนดและควบคุมนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ข. โครงสร้างความสัมพันธ์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขกับกลไกภาครัฐและเอกชนต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรในต่างประเทศและองค์กรนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับระบบสุขภาพ จำต้องได้รับการปรับปรุงให้เกิดความคล่องตัว และรองรับภารกิจที่ขยายตัวไปเกินกว่าการให้ทุนหรือรับทุนวิจัย แต่จำเป็นต้องวางกระบวนการจัดการเพื่อสร้างฐานงานวิจัยสำหรับความต้องการในอนาคตได้อย่างทันทั่วถึง

ข้อเสนอในทางโครงสร้างทางกฎหมายนี้เกิดจากการสังเคราะห์งานในกรอบที่ 1 การศึกษาภาพที่พึงประสงค์ของระบบสุขภาพ กรอบที่ 2 การศึกษาพันธกิจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในการตอบสนองเพื่อประสงค์ในอนาคต กรอบที่ 3 การศึกษากระบวนการและรูปแบบการสร้างเครือข่ายนักวิจัย และกรอบที่ 4 การศึกษากระบวนการบริหารจัดการงานวิจัยให้ตอบสนองยุทธศาสตร์ใหม่ โดยสรุปข้อเสนอโครงสร้างทางนโยบายและยุทธศาสตร์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในอนาคต แยกออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. ข้อเสนอที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามโครงสร้างของกฎหมายปัจจุบัน ซึ่งแยกออกเป็น 1.1 คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 1.2 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และ 1.3 กองทุนเพื่อการพัฒนาในระบบสาธารณสุข

1.1 คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มีประเด็นในการแก้ไข ดังนี้

1.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขให้ประกอบด้วย ภาคการเมือง และข้าราชการประจำ ภาควิชาการ และภาคประชาชน

1.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ 3 ประการ คือ

ก. อำนาจในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา ของคณะกรรมการ

ข. อำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อการบริหารจัดการเครือข่ายวิจัย สถาบันวิจัย หรือเครือข่ายสถาบันวิจัย และ

ค. ให้คณะกรรมการมีอำนาจกระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่อง เพื่อวัตถุประสงค์ของสถาบัน

1.1.3 การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและการพ้นจากตำแหน่ง

(1) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ควรกำหนดเพิ่มเติม 2 ประการ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกำหนดความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ

(2) ขยายระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จาก 2 ปี ขยายเป็น 4 ปี

1.1.4 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการจะต้องบัญญัติเพิ่มเติมมิให้ กรรมการเข้าไปมีส่วนได้เสียในกิจการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

1.2 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

1.2.1 วัตถุประสงค์ของสถาบันควรบัญญัติเพิ่มเติม 2 ประการ ดังนี้

(1) สนับสนุนให้มีการนำผลการวิจัยระบบสาธารณสุขเผยแพร่ลงสู่ ภาคประชาชน โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรภาคเอกชน รวมทั้ง องค์กรสาธารณประโยชน์ทั้งหลาย

(2) การให้ทุนสนับสนุนหรือการให้การสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสาร ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน ฯลฯ

1.2.2 อำนาจกระทำการของสถาบัน ควรบัญญัติเพิ่มเติม 3 ประการ ดังนี้

(1) อำนาจในการประสาน ติดตามความก้าวหน้า รวมทั้งการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะแก่เครือข่ายสถาบันเพื่อให้การดำเนินงานของเครือข่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) อำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

(3) ควรบัญญัติให้อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการให้ หรือจากการซื้อด้วยเงิน หรือจากรายได้ของสถาบันเป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน

1.2.3 การจัดองค์กรของสถาบัน

(1) โครงสร้างภายในสถาบัน

ก. ควรให้มีผู้เชี่ยวชาญของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข โดยอาจเพิ่มฝ่ายงานเพื่อรองรับนักวิชาการ หรือนักวิจัยอาวุโส หรืออาจกำหนดให้มีรองผู้อำนวยการผู้มีความชำนาญพิเศษในสาขาต่าง ๆ

ข. กำหนดให้มีฝ่ายงานด้านการต่างประเทศขึ้นภายในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

(2) ผู้อำนวยการสถาบันมีประเด็นในการปรับปรุงดังนี้

ก. การแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้อำนวยการ ควรเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ข. ควรมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้อำนวยการ

ค. กำหนดให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสถาบันภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ

ง. การดำเนินงานของผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

จ. ควรแยกอำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการให้ชัดเจน

ฉ. ควรกำหนดเพิ่มให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการประสาน ติดตามความก้าวหน้า รวมทั้งการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อเครือข่ายสถาบัน

ข. ควรเพิ่มเติมเหตุที่จะให้ผู้อำนวยความสะดวกออกจากตำแหน่งให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การให้ออกเพราะมีเหตุบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงที่ให้ไว้แก่คณะกรรมการ

1.2.4 ควรเพิ่มบทบัญญัติการโอนข้าราชการมาปฏิบัติงานในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขหรือการขอกลับเข้ารับราชการในสังกัดเดิม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางกระบวนการโอนและสถานะทางกฎหมายของผู้ขอโอนมาปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

1.2.5 ระบบบัญชีและการสอบบัญชี

(1) ระบบบัญชีของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ควรกำหนดเพิ่มเติมให้มีผู้ปฏิบัติงานของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

(2) การสอบบัญชีของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ควรกำหนดเพิ่มเติมให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะหว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด และบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

1.3 กองทุนเพื่อการพัฒนา ระบบสาธารณสุข แก้ไขเพิ่มเติมรายได้กองทุนให้รวมถึงเงินค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ด้วย

2. ข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการเครือสถาบัน

เพื่อให้การดำเนินการของเครือสถาบันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขควรออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารเครือสถาบัน เครือวิจัย และสถาบันภาคี โดยข้อบังคับดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การจัดทำโครงการใหม่

(2) การจัดโครงสร้างบริหารจัดการ

(3) การติดตามกำกับและการประเมินผล

(4) ความรับผิดชอบของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข อันเกิดจากเครือข่ายสถาบัน

3 ข้อเสนอที่อาจทำการแก้ไขได้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ภายในของ สวรส. เอง

ข้อเสนอที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 1 และหัวข้อ 2 บางเรื่อง เป็นเรื่องที่ไม่กระทบต่อพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสุขภาพ พ.ศ. 2535 บางเรื่องก็ไม่กระทบต่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้ข้อเสนอตามข้อ 1 และข้อ 2 ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น สามารถนำไปดำเนินการได้โดยทันที จึงขอสรุปเฉพาะข้อเสนอที่อาจดำเนินการได้ในรูปของข้อบังคับหรือการกำหนดหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการ สวรส. ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอในประเด็นต่อไปนี้

3.1 คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

3.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

ตามข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับภาควิชาการและภาคประชาชน นั้น สามารถกระทำได้โดยการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการว่าด้วยการสรรหากรรมการ สวรส. โดยในส่วนของภาควิชาการ ควรมีการกำหนดสาขาของผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ และในส่วนตัวแทนภาคประชาชนนั้น ควรกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ว่าในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่ง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคประชาชน

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ตามข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ได้มีการเสนอให้คณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา และข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการเครือข่ายสถาบันนั้น ทั้งสองประเด็นนี้อาจกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 (5) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน

3.1.3 การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(1) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ อาจกระทำได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการว่าด้วยการสรรหากรรมการ สวรส. รวมทั้ง การกำหนดกรอบของผู้มีความรู้ความสามารถของผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

(2) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยบัญญัติเรื่องการไม่มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับ สวรส. หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ สวรส. ประเด็นในเรื่องนี้อาจกำหนดโดยหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการ สวรส. ได้

3.2 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

(1) วัตถุประสงค์

ในกรณีที่โครงการใดหรือเรื่องใด มุ่งหมายจะให้มีการนำผลการวิจัยระบบสาธารณสุขเผยแพร่ลงสู่ภาคประชาชน โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ทั้งหลาย กรณีอาจระบุวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้ในโครงการหรือเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะได้

(2) อำนาจกระทำของ สวรส.

อำนาจในการประสานติดตามความก้าวหน้า รวมทั้งการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อเครือข่ายสถาบัน รวมทั้ง เรื่องสิทธิทรัพย์สินที่ได้มาจากการให้หรือจากการซื้อด้วยเงิน หรือรายได้ของสถาบัน เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน อาจกระทำได้โดยอาศัยมาตรา 5 (5) โดยการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน

(๓) การจัดองค์กรของสถาบัน

ก. โครงสร้างภายในของสถาบัน

ในประเด็นเรื่องกำหนดให้มีฝ่ายในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในสาขาพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการวิจัยระบบสาธารณสุข หรือการกำหนดให้มีตำแหน่งรองผู้อำนวยการ ผู้มีความชำนาญพิเศษในสาขาต่างๆ รวมทั้ง เรื่องการกำหนดให้มีฝ่ายงานต่างประเทศขึ้นภายใน สวรส. เรื่องเหล่านี้สามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 5 (5) โดยการออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน

ข. ผู้อำนวยการสถาบันฯ

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้อำนวยการสถาบันในเรื่อง (1) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้อำนวยการ (2) การห้ามมิให้ผู้อำนวยการมีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับ สวรส. (3) การแยกอำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการให้ชัดเจน (4) การให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการประสานติดตามความก้าวหน้า รวมทั้ง การให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อเครือข่ายสถาบัน (5) ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสถาบันภายใต้การกำกับ

ดูแลของคณะกรรมการ และ (6) เงื่อนไขการให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่ง ประเด็นเหล่านี้ อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 (8) ออกข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติและการคัดเลือกผู้ดำเนินการปฏิบัติงานของผู้ดำเนินการและการมอบให้ผู้อื่นรักษาการแทนหรือปฏิบัติงานแทนผู้ดำเนินการ

3.3 ข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการเรือสถาบัน

เกี่ยวกับการบริหารจัดการเรือสถาบันในประเด็นต่อไปนี้

(1) การจัดทำโครงการใหม่ (2) การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการ (3) การติดตามกำกับและการประเมินผล และ (4) ความรับผิดชอบของ สวรส. อันเกิดจากการเรือสถาบัน อาจกระทำ ได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 (5) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน

รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์

เรื่อง โครงสร้างทางนโยบายและยุทธศาสตร์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในอนาคต

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2535 แต่หลังจากที่ใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาเป็นเวลา 12 ปี ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบสาธารณสุขหลายประการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานและบริหารจัดการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขสอดคล้องกับสถานการณ์ที่ปรับเปลี่ยนอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจึงได้จัดให้มีกระบวนการศึกษาโครงสร้างทางนโยบายและยุทธศาสตร์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เพื่อกำหนดทิศทางในอนาคตที่เหมาะสมขึ้น ประเด็นการศึกษาที่สำคัญประกอบด้วย

ก. กรอบโครงสร้างความรับผิดชอบของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติและตามองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสถาบันฯ ซึ่งจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้ตอบสนองต่อการประสานงานระหว่างภาคส่วน (Sectors) ในขณะเดียวกันก็ต้องมีขนาดกะทัดรัดคล่องตัวช่วยให้กระบวนการกำหนดและควบคุมนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ข. โครงสร้างความสัมพันธ์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขกับกลไกภาครัฐและเอกชนต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรในต่างประเทศและองค์กรนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับระบบสุขภาพ จำต้องได้รับการปรับปรุงให้เกิดความคล่องตัว และรองรับภารกิจที่ขยายตัวไปเกินกว่าการให้ทุนหรือรับทุนวิจัย แต่ต้องวางกระบวนการจัดการเพื่อสร้างงานวิจัยสำหรับความต้องการในอนาคตได้อย่างทันทั่วทั้งที่

รายงานการศึกษาเรื่อง โครงสร้างทางนโยบายและยุทธศาสตร์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในอนาคตฉบับนี้ คณะผู้ศึกษา¹ ได้ศึกษาบนพื้นฐานของงานศึกษาวิจัย ดังนี้ (1) การศึกษาภาพที่พึงประสงค์ของระบบสุขภาพ (การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นและภูมิภาค ประเมินความก้าวหน้า อุปสรรคและนัยต่อสุขภาพของประชาชน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์; การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปฏิรูประบบราชการ กับทิศทางการปรับปรุงระบบสุขภาพของสังคมไทย, ธเนศร์ เจริญเมือง ; ประชาสังคมไทยกับ

¹คณะผู้ศึกษาประกอบด้วย รศ.แสวง บุญเฉลิมวิภาส, ผศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ, น.พ. เอนก ชมจินดา และ อ.สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ

กระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ : พัฒนาการของทุนทางสังคมเพื่อการสร้างสังคมแห่ง
สุขภาวะ, สุวจี กู้ด และบทสังเคราะห์สถานการณ์ด้านสุขภาพ, น.พ.พินิจ ฟ้าอำนวยผล)
(2) การศึกษาพันธกิจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในการตอบสนองเป้าประสงค์ใน
อนาคต, ดร.ฉัตรวรัญ องค์กรสิงห์ (3) การศึกษาโครงสร้างทางกฎหมายและทางบริหารของ
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และข้อเสนอกลไกการจัดการเชิงสถาบัน, สมศักดิ์
นวลตระกูลพิสุทธิ และคณะ และ (4) รายงานผลการทบทวนการจัดการงานวิจัยของ
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

นอกเหนือจากงานศึกษาดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์
พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กับแนวทางการร่างกฎหมายใน
ปัจจุบันมาเป็นพื้นฐานในการเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบ
สาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในงานศึกษาขอแยกสาระสำคัญออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1
สาระสำคัญของพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 2 ข้อเสนอ
โครงสร้างทางนโยบายและยุทธศาสตร์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในอนาคต และส่วน
ที่ 3 ข้อเสนอที่อาจทำการแก้ไขได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ภายในของ สวรส. เอง

ส่วนที่ 1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่
2 เมษายน พ.ศ. 2535 โดยอาจแยกสาระสำคัญของพระราชบัญญัติออกเป็น 3 ส่วน คือ
1.1 คณะกรรมการ สวรส. 1.2 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และ 1.3 กองทุนเพื่อการพัฒนา
ระบบสาธารณสุข

1.1 คณะกรรมการ สวรส. (มาตรา 4 - มาตรา 10)

ในส่วนของคณะกรรมการ สวรส. ยังอาจแบ่งออกเป็น (1) องค์ประกอบของ
คณะกรรมการ (2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (3) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและ
การพ้นจากตำแหน่ง และ (4) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดองค์ประกอบของ
คณะกรรมการโดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

ก. กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
สาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการ

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 7 คน

ค. ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (มาตรา 5)

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

มาตรา 5 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันและโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) พิจารณาแผนหลักและแผนการดำเนินงานของสถาบัน

(2) กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบัน

(3) กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารเงินกองทุน และพิจารณาจัดสรรทุนสำหรับกิจกรรมหลักต่าง ๆ

(4) อนุมัติแผนการเงินและงบประมาณประจำปีของสถาบัน

(5) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน

(6) กำหนดจำนวน ตำแหน่ง ระยะเวลาจ้าง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างและเงินอื่นของพนักงานและลูกจ้าง

(7) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง การเลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน วินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ของพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป

(8) ออกข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติและการคัดเลือกผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและการมอบให้ผู้อื่นรักษาการแทนหรือปฏิบัติงานแทนผู้อำนวยการ

(9) ออกข้อบังคับว่าด้วยสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้าง

(3) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 6)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ก) ตาย ข) ลาออก ค) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ ง) เป็นบุคคลล้มละลาย จ) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ฉ) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(4) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการต้องเป็นไปตามหลักการว่าด้วยองค์กรกลุ่ม กล่าวคือ เรื่ององค์ประชุม เรื่ององค์มติ (มาตรา 8) นอกจากนี้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ (มาตรา 9)

1.2 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ในส่วนของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (มาตรา 11 - มาตรา 17) อาจขยายสาระสำคัญ ได้ดังนี้ (1) สถานะและวัตถุประสงค์ของสถาบันฯ (2) อำนาจกระทำการของสถาบันฯ (3) การจัดองค์กรของสถาบันฯ และ (4) การบริหารงานของสถาบันฯ และการควบคุมตรวจสอบ

(1) สถานะและวัตถุประสงค์ของสถาบันฯ (มาตรา 11)

กฎหมายได้กำหนดให้สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมีฐานะเป็นนิติบุคคล และได้กำหนด (1) วัตถุประสงค์ของสถาบันไว้ เช่น สรรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศ (2) ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของรัฐบาล และหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดนโยบายการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข รวมทั้งการนำผลการวิจัยไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแผน (3) สนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข เป็นต้น

(2) อำนาจกระทำการของสถาบันฯ (มาตรา 12)

สถาบันมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ อำนาจกระทำการตามที่กำหนด เช่น ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบสาธารณสุข จัดให้มีและให้ทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบสาธารณสุข เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาระบบสาธารณสุข หรือกระทำการอย่างอื่น บรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสถาบันฯ เป็นต้น

(3) การจัดองค์กรของสถาบันฯ (มาตรา 13)

กฎหมายกำหนดให้สถาบันมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสถาบันทุกตำแหน่ง (มาตรา 15 (2))

(4) การบริหารงานของสถาบันฯ และการควบคุมตรวจสอบ

ก. การบริหารงานของสถาบันฯ

ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถาบันและตามนโยบาย ข้อบังคับ ระเบียบ และมติของคณะกรรมการ (มาตรา 15 (1)) ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสถาบัน (มาตรา 16)

ข. การควบคุมตรวจสอบ

สถาบันต้องจัดทำงบดุลส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบ และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของสถาบันทุกรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ (มาตรา 21) นอกจากนี้ ให้สถาบันจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อเสนอรัฐมนตรีโดยแสดงงบดุล บัญชีทำการ และบัญชีกำไรขาดทุนที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้อง พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชีรวมทั้งแสดงผลงานของสถาบันในปีที่ล่วงมาด้วย (มาตรา 22)

1.3 กองทุนเพื่อการพัฒนาพัฒนาระบบสาธารณสุข

ในส่วนของกองทุนแบ่งสาระสำคัญออกเป็น (1) วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน (2) รายได้ของกองทุน และ (3) การจัดการเกี่ยวกับรายได้

(1) วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน (มาตรา 18)

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาาระบบสาธารณสุข เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานของสถาบัน

(2) รายได้ของกองทุน (มาตรา 18)

รายได้ของกองทุนมีที่มาจาก ก) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ ข) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดินประจำปี ค) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ ง) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน จ) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาและค่าตอบแทนการให้ใช้หรือการโอนสิทธิบัตร และ ฉ) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

(3) การจัดการเกี่ยวกับรายได้ (มาตรา 19)

รายได้ของกองทุนและของสถาบันให้นำส่งเข้ากองทุน โดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลัง (มาตรา 19)

ส่วนที่ 2 ข้อเสนอโครงสร้างทางนโยบายและยุทธศาสตร์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ในอนาคต

ในส่วนของข้อเสนอจะแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งจะศึกษาวิเคราะห์ตามโครงสร้างของกฎหมายปัจจุบันว่า ควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไร และส่วนที่สอง คือส่วนที่ควรมีการกำหนดเพิ่มเติมจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

2.1 ข้อเสนอตามโครงสร้างของกฎหมายปัจจุบัน

ข้อเสนอตามโครงสร้างพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งในส่วนที่ 1 ได้แยกออกเป็น 3 ส่วนนั้น ในหัวข้อนี้จะอาศัยโครงสร้างตามส่วนที่ 1 เป็นประเด็นในการพิจารณา โดยแยกออกเป็น 2.1.1 คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 2.1.2 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และ 2.1.3 กองทุนเพื่อการพัฒนาาระบบสาธารณสุข

2.1.1 คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

โดยแยกประเด็นเรื่อง (1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ (2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (3) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและการพ้นจากตำแหน่ง และ (4) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ

จากการศึกษาวัตถุประสงค์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ชัดเจนว่า สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการเพื่อวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของรัฐบาล เพื่อกำหนดนโยบายการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข หากพิจารณาวัตถุประสงค์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขบรรลุความมุ่งหมายได้ องค์ประกอบของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจะต้องประกอบด้วย ภาควิชาการและข้าราชการประจำ ภาควิชาการ และภาคประชาชน โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. ภาควิชาการและข้าราชการประจำ

ในส่วนของภาควิชาการนั้นยังจำเป็นที่จะต้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง เพราะรัฐมนตรีจะมีบทบาทสำคัญในการนำองค์ความรู้ในทางวิชาการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขไปกำหนดเป็นเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศ

ในส่วนของข้าราชการประจำ กฎหมายได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงต่าง ๆ เข้ามาเป็นกรรมการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขโดยตำแหน่ง จากการศึกษางานเรื่องศึกษาภาพที่พึงประสงค์ของระบบสุขภาพ โดยในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นและภูมิภาค ประเมินความก้าวหน้าอุปสรรคและนัยต่อสุขภาพของประชาชน และเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการปฏิรูประบบราชการกับทิศทางการปรับปรุงระบบสุขภาพของสังคมไทย รวมทั้งงานศึกษาพันธกิจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในการตอบสนองเข้าประสงค์ในอนาคต ซึ่งได้มองแนวโน้มของสถานการณ์ระบบสาธารณสุขไทยว่ามีแนวโน้มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาจากงานศึกษาดังกล่าวเห็นควรให้มีการเพิ่มเติม

องค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยเพิ่มให้มีปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ให้เข้ามาเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งด้วย ทั้งนี้ เพราะปลัดกระทรวงมหาดไทยจะมีบทบาทสำคัญในการประสานกับบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย

ข้อสังเกต การแก้ไขปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการในประเด็นนี้จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข. ภาควิชาการ

โดยที่สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นองค์กรที่สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข ดังนั้น องค์ประกอบในส่วนภาควิชาการจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องมีส่วนร่วมอย่างสำคัญ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ค. ภาคประชาชน

จากการศึกษาเรื่องประชาสังคมไทยกับกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ : พัฒนาการของทุนทางสังคมเพื่อการสร้างสังคมสุขภาวะ และงานศึกษาเรื่องพันธกิจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในการตอบสนองเป็นประสงฆ์ในอนาคต งานทั้ง 2 ชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคประชาสังคมที่เข้ามามีบทบาทต่อระบบสุขภาพ นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่า งานของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขยังไม่เชื่อมโยงถึงภาคประชาชน หรือยังขาดการประชาสัมพันธ์ต่อภาคประชาชน และประเด็นที่สำคัญคือหากพิจารณาแนวโน้มทางด้านการเมืองระบบการเมืองปัจจุบันถูกมองว่าได้รับการบริหารโดยกลุ่มทุนที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับกลุ่มทุนต่างชาติที่เน้นในด้านการค้าและการลงทุน เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนในรูปตัวเงินเป็นหลัก และการบริหารงานของรัฐมีแนวโน้มการบริหารงานของพรรคการเมืองพรรคเดียว ซึ่งจะทำให้มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการกำหนดนโยบายทางด้านสาธารณสุข ดังนั้น แนวโน้มของการพัฒนาระบบสาธารณสุขจึงต้องมองกลไกการขับเคลื่อนการเมืองภาคประชาชนควบคู่ไปด้วย

จากกรอบคิดดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรให้มีตัวแทนขององค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขด้วย

ข้อสังเกต การเพิ่มองค์ประกอบอันเป็นตัวแทนจากภาคประชาชน อาจทำได้ 2 แนวทาง

ก. โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเพิ่มกรรมการที่เป็นตัวแทนจากภาคประชาชน

ข. หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังในข้อเสนอข้อ ก. อาจกระทำโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 4 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่าอย่างน้อยต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคประชาชน

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

จากการศึกษางานเรื่องพันธกิจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ในการตอบสนองเป้าประสงค์ในอนาคต และรายงานผลการทบทวนการจัดการงานวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เห็นควรให้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ดังนี้

ก. เพิ่มเติماًอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพราะแนวโน้มของสถานการณ์ระบบสาธารณสุขมีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ด้านระบบเศรษฐกิจการค้า รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนการทัศน์ ซึ่งคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเองมีข้อจำกัดที่ไม่อาจมีความเชี่ยวชาญได้ในทุกสาขา แต่แนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อระบบสุขภาพ ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญ ซึ่งอาจรวมถึงผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศด้วย

ข. จากการศึกษารายงานผลการทบทวนการจัดการงานวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ประเด็นที่เห็นควรให้มีการปรับปรุงการบริหารคือสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขควรจัดระเบียบความสัมพันธ์กับสถาบันลูกโดยเฉพาะเครือสถาบันให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบรรลุพันธกิจและวัตถุประสงค์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข แต่ขณะเดียวกันยังสามารถประกันประสิทธิภาพ ความคล่องตัว และความต่อเนื่องของการดำเนินงานในสถาบันลูกได้ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นควรให้อำนาจคณะกรรมการในการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดระเบียบความสัมพันธ์กับเครือข่ายวิจัย สถาบันวิจัย หรือเครือสถาบันวิจัย

ค. โดยที่พันธกิจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในการตอบสนองเป้าประสงค์ในอนาคตมีปัจจัยหลายประการที่แสดงถึงแนวโน้มของความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขสามารถรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึง

เห็นควรเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการมีอำนาจกระทำการอื่นใดที่จำเป็น หรือต่อเนื่องเพื่อวัตถุประสงค์ของสถาบันฯ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นอำนาจทั่วไปของคณะกรรมการที่จะกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์ของสถาบันฯ

ข้อสังเกต การแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

(3) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและการพ้นจากตำแหน่ง

ก. การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

โดยที่พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดไว้แต่เพียงว่า ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 7 คน เป็นกรรมการ (มาตรา 4) จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการไว้ เพื่อเป็นแนวทางให้คณะกรรมการได้ใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจ ในประเด็นเกี่ยวกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเห็นควรมีการกำหนดเพิ่มเติม 2 ประการดังนี้

ก.1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามแนวทางของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังนี้

- มีสัญชาติไทย
- มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมืองที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

ก.2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 7 คนนั้น ควรจะมีการกำหนดกรอบของผู้มีความรู้ความสามารถด้านต่าง ๆ เช่น เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านสาธารณสุข ด้านเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข ด้านสังคมและสุขภาพ ด้านสื่อสารมวลชน เป็นต้น และในกรณีที่ต้องการให้กรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากภาคประชาชน อาจกำหนดไว้ว่า “ในจำนวนนี้จะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นมาจากภาคประชาชนจำนวน 1 คน” เป็นต้น

ข้อสังเกต การแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นนี้อาจทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ หรืออาจกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการที่จะใช้เป็นแนวทางในการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ข. การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี จากการศึกษาเปรียบเทียบกับขององค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 542 ได้กำหนดเป็นหลักการให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 4 ปี คณะผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจาก 2 ปีเป็น 4 ปี โดยมีเหตุผลดังนี้

- วาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปีนั้นสั้นเกินไป สำหรับการเป็นกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เนื่องจากกรรมการจะต้องเข้ามาเรียนรู้ ศึกษา ระบบสาธารณสุขกว่าจะเข้าใจระบบสาธารณสุขได้อย่างถ่องแท้ก็หมดวาระการดำรงตำแหน่ง

- กรรมการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมิใช่กรรมการที่มีอำนาจในการสั่งการ หากแต่คณะกรรมการที่จะต้องอาศัยความรู้ความสามารถในทางวิชาการ หรือประสบการณ์ในแต่ละสาขาอาชีพ ดังนั้น กรรมการในลักษณะนี้จึงควรมีเวลาที่ค่อนข้างยาวนาน เพื่อสามารถสร้างความเข้าใจการเรียนรู้ในทางวิชาการได้

- ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มีค่อนข้างจำกัด ดังนั้น เมื่อแต่งตั้งให้เป็นกรรมการจึงควรมีระยะเวลาการกำหนดที่ยาวนานพอสมควร

ข้อสังเกต การแก้ไขเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ค. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

เพื่อให้การบริหารจัดการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี(good governance) จึงควรต้องบัญญัติเพิ่มเติมว่า “ประธานกรรมการและกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นผู้ถือหุ้น”

2.1.2 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ข้อเสนอในส่วน of สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแยกออกเป็น

(1) วัตถุประสงค์ของสถาบันฯ (2) อำนาจกระทำการของสถาบันฯ (3) การจัดองค์กรของสถาบันฯ (4) ผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน และ (5) การกำกับดูแลสถาบันฯ

(1) วัตถุประสงค์ของสถาบันฯ

ก. ควรมีการเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของสถาบันฯ ให้ชัดเจนขึ้น โดยให้สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนให้มีการนำผลการวิจัยระบบสาธารณสุขเผยแพร่ลงสู่ภาคประชาชน โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ทั้งหลาย เพื่อให้ผลการวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขสัมพันธ์กับภาคประชาชนโดยตรง

ข. นอกจากนี้ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขควรเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในการให้ทุนสนับสนุนหรือการให้การสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสารในการพัฒนาระบบสาธารณสุขแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(2) อำนาจกระทำการของสถาบันฯ

เพื่อให้การดำเนินการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรให้อำนาจสถาบันฯ ในการดำเนินการดังนี้

(1) อำนาจในการประสาน ติดตามความก้าวหน้า รวมทั้งการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อเครือข่ายสถาบันเพื่อให้การดำเนินงานเครือข่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) อำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

(3) ควรบัญญัติให้สหกรณ์ทรัพย์ที่ได้มาจากการให้ หรือจากการซื้อด้วยเงิน หรือจากรายได้ของสถาบันเป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน

(3) การจัดองค์กรของสถาบันฯ

ข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของสถาบันฯ แยกออกเป็น 2 ประเด็น คือ โครงสร้างภายในของสถาบันฯ และส่วนที่เกี่ยวกับผู้อำนวยการสถาบันฯ

ก. โครงสร้างภายในของสถาบันฯ

ก. 1) การสร้างผู้เชี่ยวชาญของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

จากการศึกษารายงานผลการทบทวนการจัดการงานวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมีประเด็นข้อเสนอว่า สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจำเป็นต้องสร้างทีมนักวิชาการที่เข้มแข็งของตนเอง และจัดโครงสร้างองค์กรที่สามารถรองรับนักวิชาการผู้มีความรู้และประสบการณ์และความสามารถให้เข้ามาทำงานในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจมีความเป็นไปได้ 2 แนวทาง คือ

+ โดยการกำหนดฝ่ายในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในสาขาพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการวิจัยระบบสาธารณสุข หรือ

+ กำหนดให้มีตำแหน่งรองผู้อำนวยการผู้มีความชำนาญพิเศษในสาขาต่าง ๆ

จากรายงานผลการทบทวนดังกล่าวเห็นว่า ควรมีสาขาพื้นฐานดังนี้ ก) สังคมและสุขภาพ (Society and Health) ข) เศรษฐศาสตร์สาธารณสุข (Health Economics) และ ค) มาตรวัดสุขภาพ (Health (status) Measurement and Monitoring) โดยทำหน้าที่สนับสนุนผู้จัดการวิจัยในการกำกับสถาบันลูกและโครงการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความเชี่ยวชาญของตน

ก.2) ควรมีการแบ่งฝ่ายงานด้านการต่างประเทศขึ้นภายในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เพื่อรองรับการดำเนินงานของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขกับองค์กรต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุข

ข้อสังเกต การแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนนี้อาจทำได้โดยการออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข. ผู้อำนวยการสถาบันฯ

เพื่อให้การบริหารสถาบันฯ โดยผู้อำนวยการสถาบันฯ เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดี และเพื่อเป็นหลักประกันในการบริหารงานของผู้อำนวยการ

สถาบันฯ คณะผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับผู้อำนวยการสถาบันฯ ดังนี้

ข.1 การแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันฯ ตามมาตรา 13 กำหนดให้คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การเขียนกฎหมายดังกล่าวเป็นแนวทางการร่างกฎหมายแนวเดิม ซึ่งการแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพราะผู้อำนวยการบริหารงานภายใต้ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ ดังนั้น การแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการจึงควรสิ้นสุดที่คณะกรรมการ

ข.2 ควรมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้อำนวยการด้วย เพื่อเป็นแนวทางในการแต่งตั้งของคณะกรรมการโดยแยกพิจารณาได้ ดังนี้

- คุณสมบัติ มีคุณวุฒิและประสบการณ์ที่เหมาะสมกับภารกิจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และต้องเป็นผู้สามารถทำงานให้แก่สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขได้เต็มเวลา

- ลักษณะต้องห้ามของผู้อำนวยการ ควรบัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกับกรณีของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวคือ (1) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (2) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (3) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

ข้อสังเกต การแก้ไขเพิ่มเติมกรณีนี้อาจทำเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบุคคลที่เหมาะสมเพื่อแต่งตั้งบุคคลเป็นผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ข.3 โดยที่ผู้อำนวยการถือว่าเป็นกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ดังนั้น ผู้อำนวยการจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นผู้ถือหุ้น

ข.4 ควรมีการแยกอำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการสถาบันให้ชัดเจน

ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสุขภาพ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ ซึ่งคณะผู้ศึกษาเห็นควรแยกอำนาจผู้อำนวยการไว้มาตราหนึ่ง และเพิ่มหน้าที่ของผู้อำนวยการสถาบัน โดยบัญญัติเพิ่มว่า “ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการสถาบันให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ของสถาบันระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขทุกตำแหน่ง

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการของ “สถาบัน”

ข.5 ควรมีการเพิ่มอำนาจให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการประสานติดตามความก้าวหน้า รวมทั้งการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อสถาบันในเครือ เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันในเครือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจมอบหมายให้บุคคลอื่นใช้อำนาจดังกล่าวแทน

ข.6 การให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 14 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติได้กำหนดให้ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) คณะกรรมการให้ออกด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คณะผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขปรับปรุงเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของผู้อำนวยการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

ก. ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ

ข. คณะกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ (มีข้อพิจารณาดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่าการให้ออกดังกล่าวจำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่)

ค. เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

ง. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับการเป็นผู้อำนวยการ

ข้อสังเกต การเพิ่มเติมในประเด็นนี้จะต้องกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ หรือกระทำโดยออกข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติและการคัดเลือกผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ

ก. ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสถาบันภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการทำให้เกิดความชัดเจน 2 ประการ ประการแรก คือ เกิดความชัดเจนในแง่ขององค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลซึ่งก็คือคณะกรรมการมิใช่ฝ่ายการเมือง ดังนั้น หากฝ่ายการเมืองต้องการเข้ามาควบคุมตรวจสอบก็กระทำได้ โดยฝ่ายการเมืองที่อยู่ในคณะกรรมการ ประการที่สอง ทำให้เกิดความชัดเจนในแง่ของอำนาจในการกำกับดูแลว่า องค์กรที่กำกับดูแล ซึ่งในที่นี้คือคณะกรรมการเข้ามามีอำนาจในการกำกับดูแลได้ในขอบเขตเพียงใด

ข้อสังเกต สำหรับประเด็นนี้ หากจะแก้ไขเพิ่มเติมควรบัญญัติให้ชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติ แต่หากยังมีได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาจเขียนไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบันฯ

(4) ผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน

ควรเพิ่มบทบัญญัติการโอนข้าราชการมาปฏิบัติงานในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขหรือการขอกลับเข้ารับราชการในสังกัดเดิม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางกระบวนการโอนและสถานะทางกฎหมายของผู้ขอโอนมาปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

(5) การกำกับดูแลสถาบันฯ

(1) ระบบบัญชีของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ควรกำหนดเพิ่มเติมให้มีผู้ปฏิบัติงานของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

(2) การสอบบัญชีของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ควรกำหนดเพิ่มเติมให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือนักกลางนอกตามที่คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่าย

ดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด และบันทึก รายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

2.1.3 กองทุนเพื่อการพัฒนา ระบบสาธารณสุข

โดยที่มีการเสนอให้เพิ่มเติมอำนาจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ให้มีอำนาจในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ ดังนั้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมรายได้ของกองทุนให้รวมถึง เงินค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย

2.2 ข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เครือสถาบัน

ประเด็นที่พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มิได้บัญญัติไว้ คือ กรณีความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขกับเครือสถาบันก็ดี เครือข่ายวิจัยก็ดี รวมทั้งสถาบันภาคีวิจัยก็ดี หรือกรณีความสัมพันธ์ระหว่างเครือสถาบันวิจัยด้วยกัน หรือความสัมพันธ์ระหว่างเครือสถาบันวิจัยกับเครือข่ายวิจัย โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขมีวัตถุประสงค์ ... (3) สนับสนุนวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขของภาครัฐและภาคเอกชน และส่งเสริมความร่วมมือการวิจัยระบบสาธารณสุขระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนนานาชาติ รวมทั้งดำเนินการวิจัยด้านระบบสาธารณสุขที่มีความสำคัญตามนโยบายและไม่มีสถาบันวิจัยหรือหน่วยงานวิจัยอื่น ดำเนินการ การกล่าวไว้แต่เพียงในวัตถุประสงค์แต่ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มีผลทำให้แนวทางในการดำเนินการดังกล่าวขาดความชัดเจน ทั้งที่โดยลักษณะของภารกิจของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นองค์กรที่จะต้องสนับสนุนให้มีโครงการนำร่อง เพื่อจะได้พัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันอันจะก่อให้เกิดผลต่อระบบสาธารณสุขของไทย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในขอบเขตดังกล่าวเป็นไปด้วยความชัดเจน และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ จากการศึกษางาน เรื่อง โครงสร้างทางกฎหมายและทางบริหารของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และข้อเสนอกลไกการจัดการเชิงสถาบัน และจากการศึกษารายงานผลการทบทวนการจัดการงานวิจัยของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข แล้ว เห็นควรกำหนดแนวทางในการดำเนินการ โครงการนำร่อง และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขกับเครือสถาบันวิจัย เครือข่ายวิจัย และสถาบันภาคี ตลอดจนการบริหารจัดการโดยข้อบังคับของคณะกรรมการว่าด้วยการบริหารเครือสถาบัน เครือข่ายวิจัย และสถาบันภาคี จะมีสาระสำคัญดังนี้

2.2.1 กรณีที่มีโครงการใหม่จะต้องจัดทำเป็นประกาศสถาบัน โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขให้ดำเนินโครงการศึกษาวิจัยหรือโครงการนำร่องแต่ละโครงการ

ประกาศสถาบันดังกล่าวจะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และขอบเขตการดำเนินงานตามโครงการนั้น ๆ ไว้ให้ชัดเจน ตลอดจนรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับผิดชอบโครงการ พร้อมทั้งกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของผู้รับผิดชอบโครงการด้วย

2.2.2 การจัดโครงสร้างบริหารจัดการ ควรมีแนวทางดังนี้

(1) เครือสถาบันทุกแห่งควรมีคณะกรรมการบริหารประจำสถาบัน ทั้งนี้ โดยให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นประธานคณะกรรมการ และให้ผู้รับผิดชอบสูงสุดของสถาบันนั้นเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการบริหารประจำสถาบันนั้น

(2) เครือข่ายวิจัยควรมีคณะกรรมการวิชาการหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิชาการ ทำหน้าที่กำกับแผนงานหรือโครงการของเครือข่ายการวิจัยนั้น ๆ

(3) สถาบันภาคี ควรมีคณะกรรมการบริหารที่ประกอบด้วยบุคลากรของหน่วยงานที่สถาบันนั้น ๆ สังกัดอยู่ และบุคลากรจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นคณะกรรมการบริหาร นอกจากนี้ อาจมีคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิชาการได้ตามความจำเป็น

2.2.3 การติดตามกำกับและการประเมินผล

แนวทางในการติดตาม กำกับ และการประเมินผล เครือสถาบัน หรือ เครือข่ายวิจัย ควรกำหนดแนวทางดังนี้

(1) จัดให้มีการประชุมเพื่อประสานงาน ติดตามความก้าวหน้า และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้อำนวยการของเครือสถาบันกับสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข โดยกำหนดการประชุมเป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ

(2) ประธานคณะกรรมการประจำสถาบันจะต้องทำหน้าที่รายงานความก้าวหน้าของสถาบันในเครือข่ายภายใต้การดูแล ในที่ประชุมคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขปีละ 2 ครั้ง

(3) ควรกำหนดตำแหน่งนักวิจัยอาวุโส หรือผู้เชี่ยวชาญ หรือที่ปรึกษา สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในสาขาสำคัญ เพื่อช่วย research manager ในการติดตามและกำกับสถาบันลูกในทางวิชาการ

(4) ควรจัดให้มีการติดตาม (Monitoring) และทบทวน (Review) การดำเนินงานของสถาบันในเครือเป็นระยะ ๆ โดยนักวิชาการภายนอกพร้อมกับ research manager หรือนักวิจัยอาวุโส เพื่อสามารถปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันในเครือได้เร็วทันทั่วถึง

2.2.4 ความรับผิดชอบของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขอันเกิดจากสถาบันในเครือ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข อันเกิดจากสถาบันในเครือ ข้อบังคับดังกล่าวควรกำหนดถึงความรับผิดชอบที่สถาบันในเครือมีต่อบุคคลภายนอก ซึ่งในกรณีนี้หากการดำเนินการของสถาบันในเครือเป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขไม่อาจที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบที่มีต่อบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจะดำเนินโครงการนำร่องในลักษณะของการทำสัญญาจ้างทำของ (สัญญาจ้างศึกษาวิจัย)

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอที่อาจทำการแก้ไขได้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ภายในของ สวรส. เอง

ข้อเสนอดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 1 และหัวข้อ 2 บางเรื่องเป็นเรื่องที่ไปกระทบต่อพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสุขภาพ พ.ศ. 2535 บางเรื่องก็ไม่กระทบต่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้ข้อเสนอตามข้อ 1 และข้อ 2 ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น สามารถนำไปดำเนินการได้โดยทันที จึงขอสรุปเฉพาะข้อเสนอที่อาจดำเนินการได้ในรูปของข้อบังคับหรือการกำหนดหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการ สวรส. ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอในประเด็นต่อไปนี้

3.1 คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

3.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

ตามข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับภาควิชาการและภาคประชาชน นั้น สามารถกระทำได้โดยการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการว่าด้วยการสรรหา

กรรมการ สวรรส. โดยในส่วนของภาควิชาการ ควรมีการกำหนดสาขาของผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ และในส่วนตัวแทนภาคประชาชนนั้น ควรกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ว่าในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่ง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคประชาชน

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ตามข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ได้มีการเสนอให้คณะกรรมการมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา และข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการเรือสถาบันนั้น ทั้งสองประเด็นนี้อาจกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 (5) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน

3.1.3 การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(1) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ อาจกระทำได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการว่าด้วยการสรรหากรรมการ สวรรส. รวมทั้ง การกำหนดกรอบของผู้มีความรู้ ความสามารถของผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

(2) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยบัญญัติเรื่องการไม่มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับ สวรรส. หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ สวรรส. ประเด็นในเรื่องนี้อาจกำหนดโดยหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการ สวรรส. ได้

3.2 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.)

(1) วัตถุประสงค์

ในกรณีที่โครงการใดหรือเรื่องใด มุ่งหมายจะให้มีการนำผลการวิจัยระบบสาธารณสุขเผยแพร่ลงสู่ภาคประชาชน โดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน องค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ทั้งหลาย กรณีอาจระบุวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้ในโครงการหรือเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะได้

(2) อำนาจกระทำการของ สวรรส.

อำนาจในการประสานติดตามความก้าวหน้า รวมทั้งการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อเรือสถาบัน รวมทั้ง เรื่องสิทธิทรัพย์สินที่ได้มาจากการให้หรือจากการซื้อด้วยเงิน หรือรายได้ของสถาบันเป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน อาจกระทำได้โดยอาศัยมาตรา 5 (5) โดยการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน

(3) การจัดองค์กรของสถาบัน

ก. โครงสร้างภายในของสถาบัน

ในประเด็นเรื่องการกำหนดให้มีฝ่ายในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในสาขาพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการวิจัยระบบสาธารณสุข หรือการกำหนดให้มีตำแหน่งรองผู้อำนวยการ ผู้มีความชำนาญพิเศษในสาขาต่างๆ รวมทั้ง เรื่อง การกำหนดให้มีฝ่ายงานต่างประเทศขึ้นภายใน สวรส. เรื่องเหล่านี้สามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 5 (5) โดยการออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานของสถาบันและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน

ข. ผู้อำนวยการสถาบันฯ

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้อำนวยการสถาบันในเรื่อง (1) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้อำนวยการ (2) การห้ามมิให้ผู้อำนวยการมีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับ สวรส. (3) การแยกอำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการให้ชัดเจน (4) การให้ผู้อำนวยการมีอำนาจในการประสานติดตามความก้าวหน้า รวมทั้ง การให้คำแนะนำหรือข้อเสนอต่อเครือข่ายสถาบัน (5) ผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสถาบันภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ และ (6) เงื่อนไขการให้ผู้อำนวยการออกจากตำแหน่ง ประเด็นเหล่านี้ อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 (8) ออกข้อบังคับว่าด้วยคุณสมบัติและการคัดเลือกผู้อำนวยการ ปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและการมอบให้ผู้อื่นรักษาการแทนหรือปฏิบัติงานแทน ผู้อำนวยการ

3.3 ข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการเครือข่ายสถาบัน

เกี่ยวกับการบริหารจัดการเครือข่ายสถาบันในประเด็นต่อไปนี้

(1) การจัดทำโครงการใหม่ (2) การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการ (3) การติดตามกำกับและการประเมินผล และ (4) ความรับผิดชอบของ สวรส. อันเกิดจากการเครือข่ายสถาบัน อาจกระทำ ได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 (5) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานของสถาบัน