

# บทสรุปผู้บริหาร

โครงการ “จัดทำระบบและติดตามประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายแห่งชาติด้านยาและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ระยะครึ่งแผน” มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับแผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติด้านยาและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติฯ โดยทำการประเมินผลการดำเนินงานใน 2 ระดับ คือระดับแผนยุทธศาสตร์และระดับแผนปฏิบัติการสำหรับการประเมินในระดับแผนยุทธศาสตร์ จะทำการประเมินผลเทียบกับเป้าหมายตามตัวชี้วัดที่มีลำดับความสำคัญสูง 8 ตัวชี้วัด ส่วนการประเมินในระดับรายแผนปฏิบัติการนั้นจะเป็นการประเมินผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรมเทียบกับเป้าหมายตัวชี้วัดของแต่ละโครงการ/กิจกรรมนั้นๆ

เนื่องจากการประเมินระยะครึ่งแผน ซึ่งถือเป็นการประเมินผลช่วงระหว่างการดำเนินงาน (formative evaluation) รายงานการประเมินนี้จึงมุ่งเน้นการประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ เพื่อแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงในด้านประสิทธิภาพ แนวโน้มด้านประสิทธิผล ตลอดจนปัญหา/อุปสรรคของกระบวนการบริหารจัดการเพื่อแปลงนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติ ผลการประเมินและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษานี้ นอกจากจะเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารการดำเนินงานแล้วคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังสามารถใช้ข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นข้อมูลเสริม/เพิ่มเติม ที่จะช่วยในการตัดสินใจปรับทิศทางการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของชาติในรอบถัดไปเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อไป

ส่วนการประเมินผลรวมหรือการประเมินผลสรุปรวม<sup>1</sup> (summative evaluation) ซึ่งจะมุ่งตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการต่างๆ ว่าสามารถบรรลุผลสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใดนั้นจะสามารถประเมินได้ก็ต่อเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ในปี พ.ศ. 2559 อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารายงานนี้ไม่สามารถนำเสนอผลสรุปรวมของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ แต่รายงานนี้ก็ได้นำเสนอแนวโน้มด้านประสิทธิผล รวมไปถึงผลผลิตหรือผลการดำเนินงาน (output) ในส่วนของโครงการที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว

เนื่องจากการประเมินผลช่วงระหว่างการดำเนินงาน (formative evaluation) การศึกษานี้จึงเลือกใช้รูปแบบการประเมิน CIPIEST ของแคเนียล สตีเฟิลบีม ซึ่งเป็นรูปแบบการประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อ

<sup>1</sup>การประเมินผลสรุปรวม (summative evaluation) หลังสิ้นสุดการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์ฯ จะนำมาใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจว่าควรยุติโครงการ ดำเนินโครงการต่อไป หรือปรับขยายโครงการในช่วงยุทธศาสตร์ระยะต่อไป

จัดหารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อช่วยให้ผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายสามารถเลือกทางเลือกต่างๆ ในการปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องและมีเหตุผล (decision-oriented evaluation model) ในการประเมินนี้ ผู้ประเมินจะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ โดยทำการประเมินองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ 1) การประเมินบริบท (context evaluation) ซึ่งในที่นี้คือ การประเมินแผนยุทธศาสตร์โดยภาพรวม 2) การประเมินปัจจัยหรือทรัพยากรนำเข้า (input evaluation) เป็นการตรวจสอบความพร้อมด้านทรัพยากร (บุคลากร/งบประมาณ/ระบบบริหารจัดการ) ในการดำเนินงานทั้งปริมาณ และคุณภาพ 3) การประเมินกระบวนการ (process evaluation) เป็นการประเมินในเชิงความก้าวหน้ารวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และ 4) การประเมินผลลัพธ์ (IEST evaluation) ซึ่งจะมุ่งไปที่การประเมินแนวโน้มด้านประสิทธิผลหรือผลผลิตจากการดำเนินงาน ว่าการดำเนินงานมีโอกาสประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

ผลการศึกษาการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่มีลำดับความสำคัญสูงทั้ง 8 ตัวของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พบว่า โดยภาพรวมมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิผล กล่าวคือ การดำเนินงานส่วนใหญ่สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายตัวชี้วัดหรือมีแนวโน้มที่จะบรรลุเป้าหมายตัวชี้วัด เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนยุทธศาสตร์ในปี พ.ศ. 2559(ตารางที่1)

**ตารางที่1**ผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดทั้ง 8 โดยสังเขป

ตัวชี้วัดที่	รายละเอียด	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
1	จำนวนรายการยาจำเป็นที่มีปัญหาการเข้าถึงได้รับการแก้ไข อย่างน้อย 20 รายการ	บรรลุตามเป้าหมาย	
2	มีระบบและกลไกการควบคุมราคายาของประเทศ ตั้งแต่การแสดงโครงสร้างราคายา การกำหนดราคา และการแสดงราคายา 1 ระบบ	ไม่บรรลุเป้าหมาย	ในขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านยามีมูลค่าสูงถึง 160,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2556 หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ แต่ประเทศไทยกลับไม่มีนโยบายควบคุมราคายาที่ชัดเจน มีเพียงบทบาทของกระทรวงพาณิชย์ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ยารักษาโรคเป็นสินค้าควบคุม และออกมาตรการให้ปิดป้ายแสดงราคาและขอความร่วมมือให้ผู้ผลิต/ผู้นำเข้าแจ้งราคายาให้ทราบก่อนนำออกจำหน่ายแต่ไม่ครอบคลุมไปถึงข้อมูลโครงสร้างราคายาและการควบคุมการกำหนดราคายา ด้วยเหตุนี้จึงมีการเสนอกฎการควบคุมราคายาในร่างพระราชบัญญัติยาฉบับใหม่ ตั้งแต่การแสดงโครงสร้างราคายา การกำหนดราคา และการ

ตัวชี้วัดที่	รายละเอียด	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
			แสดงราคา ยา อย่างไรก็ตาม มีความเห็นแย้งจากผู้ผลิต/นำเข้ายาร่าง พรบ.ดังกกล่าวจึงกลับเข้าสู่กระบวนการทบทวนใหม่
3	จำนวนรายการยาสามัญรายการใหม่ที่ผลิตในประเทศ อย่างน้อย 30 รายการ	บรรลุตามเป้าหมาย	
4	ร้อยละค่าใช้จ่ายด้านยาต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศ ในปี 2559 ลดลงอย่างน้อยร้อยละ 5	ไม่สามารถประเมินได้ (หากประเมินตามค่านิยามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้) แต่มีแนวโน้มที่จะไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายเมื่อสิ้นสุดแผน	ขาดข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต้องใช้ในการคำนวณได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> <li>ค่าใช้จ่ายด้านยาซึ่งก็คือ มูลค่าการบริโภคยา(จริง) ณ ราคาผู้บริโภค ในปี พ.ศ. 2558 และ มูลค่าการบริโภคยา (ประมาณการ) ณ ราคาผู้บริโภค ในปี พ.ศ. 2559 ตามฐานข้อมูลของบัญชีรายจ่ายยาแห่งชาติ รวมไปถึงขาดข้อมูล ค่า Collecting Factor (CF) ที่จำเป็นต้องใช้ในการคำนวณมูลค่าการบริโภคยาในแต่ละปี เนื่องจากไม่มีการคำนวณหาค่า CF ของประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ.2553 เป็นต้นมา</li> <li>ขาดข้อมูล ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศ ซึ่งมีที่มาจากรายงานการจัดทำบัญชีรายจ่ายสุขภาพแห่งชาติ โดยปีล่าสุดที่มีการจัดทำรายงานคือ ปี พ.ศ. 2555</li> </ol> <p>อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อมูลประมาณการร้อยละของยอดขายยาเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศไทยตามฐานข้อมูลของ BMIResearch<sup>2</sup>แล้วจะสามารถคาดคะเนได้ว่ามีแนวโน้มที่จะไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายตัวชี้วัด เมื่อสิ้นสุดแผนยุทธศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2559 เนื่องจากอัตราส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มค่อนข้างคงที่ (ลดลงเพียงเล็กน้อย) ในระหว่างปี พ.ศ. 2557-2559</p>

<sup>2</sup>BMIResearch. (2016). Thailand Pharmaceuticals & Healthcare Report. Retrieved from <http://store.bmirresearch.com/thailand-pharmaceuticals-healthcare-report.html>

ตัวชี้วัดที่	รายละเอียด	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
5	ร้อยละของการใช้ยาปฏิชีวนะอย่างไม่สมเหตุผลในโรคเป้าหมาย ลดลงอย่างน้อยร้อยละ 50หรือตามเกณฑ์ที่กำหนด	มีแนวโน้มที่จะบรรลุตามเป้าหมายเมื่อสิ้นสุดแผน	ในการประเมินตัวชี้วัดนี้ ได้ทำการประเมินการใช้ยาปฏิชีวนะใน 2 กลุ่มโรคเป้าหมาย คือ โรคติดเชื้อทางเดินหายใจส่วนบน (URI) และโรคท้องร่วงเฉียบพลัน (Acute diarrhea) เนื่องจากเป็นโรคติดเชื้อที่พบบ่อยและมีข้อมูลการใช้ยาอย่างไม่สมเหตุผลอย่างกว้างขวางทุกระดับทั้งในชุมชนและสถานพยาบาล
6	สัดส่วนมูลค่าการบริโภคยาสามัญที่ผลิตในประเทศเมื่อเทียบกับมูลค่ายานำเข้า เมื่อเทียบกับฐานข้อมูลปัจจุบัน เพิ่มขึ้นร้อยละ 10	มีแนวโน้มที่จะบรรลุตามเป้าหมายเมื่อสิ้นสุดแผน	ผลลัพธ์ตามเป้าหมายตัวชี้วัดนี้ บ่งบอกถึงความสำเร็จในแง่การเพิ่มการพึ่งพาตนเองด้านยาของประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนถึงระดับความเชื่อมั่น(ที่เพิ่มขึ้น)ของผู้ป่วยและบุคลากรทางการแพทย์ต่อคุณภาพยาสามัญที่ผลิตในประเทศ หากแต่สะท้อนถึงความสำเร็จของการดำเนินนโยบายส่งเสริมการใช้ยาสามัญ(generic promotion) ของภาครัฐ ซึ่งนโยบายดังกล่าวถือเป็นนโยบายสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณด้านยาของประเทศ
7	ระบบการควบคุมยาผ่านการประเมินศักยภาพองค์กรฯ จากองค์กรในระดับสากล ภายใน 5 ปี	บรรลุตามเป้าหมายตัวชี้วัดเป็นบางส่วน	ระบบการควบคุมยาในภาพรวมทั้งระบบยังไม่ได้รับการรับรองว่ามีมาตรฐานสากลเนื่องจากยังไม่ผ่านการประเมินศักยภาพองค์กรฯ จากองค์กรในระดับสากล อย่างไรก็ตาม ระบบการควบคุมยาบางส่วนได้ผ่านการประเมินและได้รับการรับรองว่ามีมาตรฐานในระดับสากลแล้ว ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สำนักยาและวัตถุเสพติด กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ได้รับการรับรองตามระบบคุณภาพมาตรฐานสากล ISO/IEC 17025: 2005 และหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีสำหรับห้องปฏิบัติการควบคุมเภสัชภัณฑ์องค์การอนามัยโลก (WHO good practices for pharmaceutical quality control laboratories) ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในผลการตรวจวิเคราะห์ว่ามีคุณภาพและถูกต้องตามมาตรฐานสากล</li> <li>2. ระบบการควบคุมกำกับดูแลวัคซีน(WHO</li> </ol>

ตัวชี้วัดที่	รายละเอียด	ผลการดำเนินงาน	หมายเหตุ
			<p>NRA assessment of the vaccine regulatory system for prequalification)ของประเทศไทยได้ผ่านเกณฑ์การตรวจประเมินจากองค์การอนามัยโลกพร้อมให้การรับรองว่าเป็น Fully Functional National Regulatory Authority</p> <p>อนึ่ง ผู้ประเมินเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรรับแรงขยายขอบเขตการยกระดับมาตรฐานการควบคุมยาไปสู่ยาแผนปัจจุบันและยาสมุนไพร ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการควบคุมยาทั้งระบบสามารถผ่านการประเมินและได้รับการรับรองว่ามีมาตรฐานในระดับสากล</p>
8	จำนวนกฎหมายสำคัญ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาการเข้าถึงยา การพัฒนาอุตสาหกรรมยาในประเทศ และการพัฒนาระบบควบคุมยาได้กำหนดขึ้นใหม่ ทบทวนหรือแก้ไขอย่างน้อย 15 เรื่อง	บรรลุตามเป้าหมายในบางองค์ประกอบ	องค์ประกอบสำคัญซึ่งไม่บรรลุตามเป้าหมายคือ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงยา

สำหรับผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ในระดับแผนปฏิบัติการ (action plan) โดยภาพรวมพบว่า การดำเนินงานยังขาดประสิทธิภาพอยู่มาก กล่าวคือ มีแผนงาน/โครงการจำนวนมากที่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการหรือแม้ว่ามีการดำเนินการไปบ้างแล้วแต่ก็มีสถานะที่ล่าช้ากว่ากำหนดการณ์ที่วางไว้ (ตารางที่ 2) ด้วยเหตุนี้ โอกาสที่จะบรรลุผลผลิต/ผลลัพธ์ตามเป้าหมายในภาพรวมของยุทธศาสตร์เมื่อสิ้นสุดแผนในปี พ.ศ. 2559 จึงมีความเป็นไปได้น้อย (ตารางที่ 3)

### ตารางที่ 2 ประสิทธิภาพการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ที่	ไม่มีการดำเนินงาน (ร้อยละ)	มีการดำเนินงานบางส่วน(ร้อยละ)	มีการดำเนินงานครบตามแผน(ร้อยละ)
1. การเข้าถึงยา	65.4	7.7	22.9
2. การใช้ยาอย่างสมเหตุผล	69.2	10.3	20.5
3. การพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตยา ชีววัตถุ และ	80.6	11.3	8.1

สมุนไพรรักษาโรคพิษพิษตนเอง			
4.การพัฒนากระบวนการควบคุมยาเพื่อประกันคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความปลอดภัยของยา	32.1	28.6	39.3

**ตารางที่ 3** ประสิทธิภาพการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ

ยุทธศาสตร์ที่	ไม่บรรลุเป้าหมาย ตัวชี้วัด(ร้อยละ)	บรรลุเป้าหมาย บางส่วน(ร้อยละ)	บรรลุตามเป้าหมาย ตัวชี้วัด(ร้อยละ)
1. การเข้าถึงยา	82.9	0.0	17.1
2. การใช้ยาอย่างสมเหตุผล	81.1	7.9	11.0
3.การพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตยา ชีววัตถุ และสมุนไพรรักษาโรคพิษพิษตนเอง	79.8	12.4	7.9
4.การพัฒนากระบวนการควบคุมยาเพื่อประกันคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความปลอดภัยของยา	48.8	19.5	31.7

เมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการขาดประสิทธิภาพในกระบวนการแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติด้วยแนวทางในการประเมินแบบCIPIEST พบว่า

1. ด้านบริบท ผลการศึกษา พบว่าการเขียนแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 มีลักษณะที่ครอบคลุมมากเกินไป(very inclusive action plan) โดยเฉพาะจำนวนแผนงาน/โครงการที่มีจำนวนมาก (ซึ่งส่งผลทำให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานจำนวนมาก) การวางแผนปฏิบัติการในลักษณะดังกล่าว ทำให้ไม่สามารถจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการว่าควรทำงานใดก่อนหลังและก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานจริงเนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงข้อจำกัดในการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงข้อจำกัดในด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ด้านงบประมาณ และด้านความสามารถในการบริหารจัดการของหน่วยงาน

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ยังพบปัญหาด้านการกำหนดตัวชี้วัดซึ่งขาดความแม่นยำ (invalid) และมีความเป็นนามธรรม (subjective) ส่งผลให้การวัดผลสำเร็จของโครงการขาดความน่าเชื่อถือ (unreliable)

2. ด้านปัจจัยหรือทรัพยากรนำเข้าผลการศึกษาพบว่า ขาดการเตรียมความพร้อมด้านปัจจัยนำเข้า ซึ่งรวมถึง ขาดการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน(ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ) ขาดการเตรียมพร้อมด้านงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินโครงการรวมทั้งขาดสมรรถนะในด้านการบริหารจัดการกำกับดูแลการดำเนินงานที่เหมาะสม

เมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาด้านประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ พบว่า มีสาเหตุหลักมาจากปัญหาด้านการบริหารจัดการ กล่าวคือ ขาดการกำกับดูแลและขาดการสื่อสารแผนปฏิบัติการไปยังหน่วยงานผู้ปฏิบัติอย่างใกล้ชิดและเป็นระบบ ส่งผลทำให้หน่วยงานที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวังว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงาน ปฏิเสธหรือไม่ยอมรับแผนปฏิบัติการ หรือแม้กระทั่งไม่ทราบว่าหน่วยงานของตนถูกมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ

อนึ่ง ปัญหาด้านการบริหารจัดการและการกำกับดูแลการแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ การขาดความชัดเจนของผู้บริหารระดับสูงในการกำหนดบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในฐานะเป็น “ตัวเชื่อมในการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน” ระหว่างหน่วยงานผู้มีหน้าที่ปฏิบัติกับคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย

3. ด้านการประเมินกระบวนการ จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ ยังขาดระบบติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ไม่สามารถทราบถึงความก้าวหน้า รวมถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการ ทำให้ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขวิธีการต่างๆ ให้เหมาะสมทันท่วงทีในขณะที่กำลังดำเนินโครงการอยู่

ในการวางแผนยุทธศาสตร์รอบถัดไป เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติการศึกษาชี้เสนอว่า

1. ด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ ผู้กำหนดนโยบายและพัฒนาแผนยุทธศาสตร์จะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของกลยุทธ์และกำหนดขอบเขตของแผนปฏิบัติการให้ชัดเจนและแคบลง กล่าวคือแผนปฏิบัติการจะต้องมีเป้าหมายที่จำเพาะเจาะจงมีจำนวนโครงการ/กิจกรรมที่ไม่มากเกินไป โดยเลือกดำเนินโครงการ/กิจกรรม ที่มีผลกระทบสูงและคำนึงถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากร(งบประมาณ บุคลากร เวลาและความสามารถในการบริหารจัดการ) ด้วยซึ่งการจัดลำดับความสำคัญของกลยุทธ์ดังกล่าวจะทำให้จำนวนหน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องมีไม่มากเกินไป ส่งผลให้สามารถบริหารจัดการ ประสานงาน สื่อสารและกำกับดูแลการดำเนินยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (More efficient due to economy of scope) อีกทั้งยังสอดคล้องกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรอีกด้วย

อนึ่ง การกำหนดตัวชี้วัดในแผนยุทธศาสตร์นั้น ผู้พัฒนาแผนยุทธศาสตร์ควรคำนึงถึงคุณลักษณะที่ดีของตัวชี้วัดซึ่งได้แก่ (i) ความแม่นยำ (valid) สามารถวัดในสิ่งที่ต้องการวัดได้ (ii) ความเป็นรูปธรรม (objective) จับต้องได้ (iii) เชื่อถือได้ (reliable) ไม่ว่าจะเป็นการวัดโดยใคร ในสถานการณ์ใดก็ตาม จะต้องได้ผลเหมือนกัน (iv) มีความไวต่อการเปลี่ยนแปลง (sensitive) (v) มีความจำเพาะเจาะจง (specific) สะท้อนสภาพการณ์เฉพาะเรื่องเฉพาะอย่าง และ (vi) หาข้อมูลได้ง่าย เสียค่าใช้จ่ายน้อย (available)

2. ด้านปัจจัยนำเข้าการวางแผนปฏิบัติการ (Action plan) จำเป็นต้องระบุหน่วยงานและรายชื่อทีมงานผู้รับผิดชอบโครงการ/กิจกรรมให้ชัดเจน (รวมไปถึง ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ติดต่อ และ อีเมล) ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถกำกับดูแล สื่อสาร ติดตาม/ประเมินผลการดำเนินโครงการ/กิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ในส่วนด้านงบประมาณนั้น จะต้องมีการกำหนดงบประมาณในแต่ละโครงการให้ชัดเจน รวมถึงต้องระบุแหล่งที่มาและวิธีการขอ งบประมาณด้วย

การศึกษานี้ยังเสนอว่า นอกเหนือจากหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาระบบยา แห่งชาติแล้ว สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ควรทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อม/ประสานงาน ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาฯ ซึ่งหน้าที่ ดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญมากในกระบวนการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความราบรื่น ก่อนที่จะเริ่มดำเนินยุทธศาสตร์ อย. ควร จัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับหน่วยงานต่างๆ ที่ปรากฏชื่อในแผนปฏิบัติการตาม ยุทธศาสตร์ฯ โดยให้หน่วยงานผู้เกี่ยวข้องจัดทำรายงานการติดตามประเมินผลส่งกลับ อย. ตามระยะเวลาที่กำหนด

3. ด้านการประเมินกระบวนการ ในประเด็นนี้ ระบบติดตามประเมินผลถือว่ามีความสำคัญ อย่างมากต่อการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งระบบติดตามประเมินผลจะช่วยให้ ทราบถึงความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค ตลอดจนผลลัพธ์หรือผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่ง ผู้รับผิดชอบสามารถนำข้อสังเกตจากการติดตามประเมินผลไปใช้เป็นเครื่องมือวางแผน ค้นคว้าวิธีปรับปรุงงาน รวมทั้งบริหารจัดการแผนงานโครงการให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพต่อไปสำหรับการศึกษานี้ คณะผู้ประเมินได้เสนอระบบติดตามประเมินผล นโยบายแห่งชาติด้านยาและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติเพื่อผลักดันนโยบายไปสู่ การปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) การติดตามเป้าหมายการใช้จ่าย งบประมาณ 2) การติดตามความก้าวหน้าของกิจกรรม/โครงการ ประจำปีรายไตรมาส 3) การ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ 4) การระบุและประเมินความเสี่ยงระดับยุทธศาสตร์

อย่างไรก็ตาม ระบบติดตามประเมินผลจะประสบผลสำเร็จได้จริง คณะกรรมการพัฒนาระบบยาฯ จะต้องมีการกำกับดูแลและสื่อสารการดำเนินงาน โดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แห่งชาติด้านยาและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีในส่วนของ แผนงานหรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ฯ โดยให้จัดทำเป็นรายงานการประเมินตนเองเสนอไปยัง คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลตามนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ ตาม ระยะเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลฯ จะได้รวบรวมข้อมูลเพื่อรายงานกลับไปให้ คณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ เพื่อให้เกิดกลไกการกำกับ ติดตามและสามารถนำผลของการติดตาม



ประเมินมาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติในระยะต่อไปได้ ตารางที่ 4 แสดงระบบการติดตามประเมินผลประจำปีในการนำนโยบายแห่งชาติด้านยาและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติไปปฏิบัติ

**ตารางที่ 4** ระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายแห่งชาติด้านยาและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ

องค์ประกอบ การติดตามประเมินผล	ระยะเวลา รายงาน	ผู้ให้ข้อมูล	วิธีการติดตามประเมินผล
ติดตามเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณ	สิ้นปีงบประมาณ ภายในวันที่ 30 กันยายน ของทุก ปี	หน่วยงานเกี่ยวข้อง ทุกหน่วยงานใน นโยบายแห่งชาติด้าน ยาและยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบยา	ติดตามการขออนุมัติเงินประจำงวดและการใช้จ่าย โดย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรายงาน ข้อมูลต่อ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลตามนโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ ว่า โครงการ/กิจกรรมที่แต่ละหน่วยงานได้รับมอบหมายให้ ไปปฏิบัตินั้นผู้รับผิดชอบหลักประกอบด้วยใครบ้าง เช่น ตั้งคณะทำงานขึ้นมาดำเนินการเฉพาะหรืออยู่ในภารกิจ งานประจำของสำนัก/กอง/กลุ่มงาน และตั้งงบประมาณ ในการดำเนินการเท่าใด ใช้งบประมาณจริงไปเท่าใด
ติดตามแผนกิจกรรม / โครงการ	ทุกไตรมาส	หน่วยงานเกี่ยวข้อง ทุกหน่วยงานใน นโยบายแห่งชาติด้าน ยาและยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบยา	ติดตามผลการปฏิบัติงานตามปฏิทินกิจกรรมประจำไตร มาส โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องรวบรวมข้อมูล เสนอคณะกรรมการติดตามและประเมินผลตาม นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติเพื่อ รายงานความคืบหน้าของกิจกรรม/โครงการในทุกไตร มาส
ประเมินผลสัมฤทธิ์ของ โครงการ/กิจกรรม	สิ้นปีงบประมาณ ภายในวันที่ 30 กันยายน ของทุก ปี	หน่วยงานเกี่ยวข้อง ทุกหน่วยงานใน นโยบายแห่งชาติด้าน ยาและยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบยา	ประเมินสัมฤทธิ์ของโครงการ/กิจกรรมโดยหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจะต้องรายงาน ผลการประเมินต่อ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลตามนโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติเพื่อรายงาน ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ/กิจกรรมเมื่อสิ้น ปีงบประมาณ
การระบุและประเมินความ เสี่ยงของยุทธศาสตร์การ พัฒนาระบบยาหลัก แห่งชาติ	สิ้นปีงบประมาณ ภายในวันที่ 30 กันยายน ของทุก ปี	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทุกหน่วยงานใน นโยบายแห่งชาติด้าน ยาและยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบยา	ระบุและประเมินความเสี่ยงของยุทธศาสตร์โดย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องรายงานผลการระบุและ ประเมินความเสี่ยงของยุทธศาสตร์ต่อคณะกรรมการ ติดตามและประเมินผลตามนโยบายและยุทธศาสตร์การ พัฒนาระบบยาแห่งชาติ เพื่อทราบปัจจัยและสาเหตุที่ทำให้ ให้เกิดความเสี่ยงตลอดจนวิธีการจัดการความเสี่ยง

นอกจากนี้ ผู้ประเมินยังได้พัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในรายงานติดตามประเมินผล (Monitoring and Evaluation Tools) โดยกำหนดแบบฟอร์มให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ จะต้องกรอกข้อมูลและจัดทำรายงานติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ เสนอต่อ คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลตามนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ (ตารางที่ 5)

**ตารางที่ 5** แบบฟอร์มรายงานติดตามประเมินผลยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ

แบบฟอร์ม	รายงาน	สาระสำคัญ
ตปย-1	แบบรายงานความคืบหน้าการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ (รายไตรมาส) (Progress report)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยา จะต้องรายงานความคืบหน้าการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ที่ปรากฏในแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์ฯ โดยระบุรายละเอียดกิจกรรมที่ชัดเจนว่ามีกิจกรรมย่อยใดบ้างและมีความคืบหน้าไปมากน้อยเพียงใดแล้ว (ดูตัวอย่างแบบฟอร์มในภาคผนวก)
ตปย-2	แบบรายงานการใช้จ่ายงบประมาณโครงการ/กิจกรรมตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ (Financial report)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยา จะต้องรายงานการใช้จ่ายงบประมาณโครงการ/กิจกรรมตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยา โดยรายงานต่อ คณะอนุกรรมการฯ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ (ดูตัวอย่างแบบฟอร์มในภาคผนวก)
ตปย-3	แบบประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการ/กิจกรรมตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ (Outcome assessment report)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยา จะต้องรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการ หากโครงการ/กิจกรรมใดมีอุปสรรค ให้ระบุปัญหาอุปสรรคพร้อมแนวทางแก้ไขไว้ด้วย โดยรายงานต่อ คณะอนุกรรมการฯ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ (ดูตัวอย่างแบบฟอร์มในภาคผนวก)
ตปย-4	แบบรายงานประเมินความเสี่ยงระดับยุทธศาสตร์ (Strategic risk assessment report)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยา จะต้องรายงานระบุและประเมินความเสี่ยง

อนึ่ง การศึกษานี้ยังได้เสนอกลไกและขั้นตอนการติดตามผลการดำเนินยุทธศาสตร์โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลฯ แจ้งให้หน่วยงานรับผิดชอบหลักที่มีชื่อปรากฏใน (ร่าง) แผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยา พ.ศ. 2555-2559 มีหน้าที่จัดทำรายงานความก้าวหน้าในเรื่อง 4 เรื่อง ได้แก่ (ก) รายงานความคืบหน้าของผลการปฏิบัติงานรายไตรมาส (Progress report) (ข) รายงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (Financial Report) (ค) รายงานผลสัมฤทธิ์ของโครงการ/กิจกรรมรวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และ (ง) รายงานประเมินความเสี่ยงระดับยุทธศาสตร์

2. หน่วยงานรับผิดชอบหลักจะต้องมอบหมายให้กลุ่ม/ฝ่าย/ส่วน /กอง/สำนัก/หรือคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ระบุในยุทธศาสตร์ทั้ง 4 ข้อ มีหน้าที่จัดทำรายงานความก้าวหน้าเสนอต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลฯ

3. รายงานความคืบหน้าของผลการปฏิบัติงานรายไตรมาส (Progress Report) กำหนดให้ผู้รับผิดชอบจะต้องระบุกิจกรรมย่อยพร้อมให้นำหนักของแต่ละกิจกรรมย่อย โดยแต่ละไตรมาสจะกำหนดน้ำหนักของกิจกรรมย่อยนั้นทุกไตรมาส ทั้งนี้ผู้รับผิดชอบต้องรายงานความคืบหน้าแต่ละกิจกรรมย่อยรายไตรมาส (ดูแบบตปย-1)

4. รายงานการใช้จ่ายงบประมาณโครงการ/กิจกรรม (Financial Report) กำหนดให้ผู้รับผิดชอบจะต้องระบุรายละเอียดการใช้จ่ายเงินงบประมาณ/เงินรายได้/เงินอุดหนุน ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ระบุในยุทธศาสตร์ ทั้งนี้หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องจะต้องรายงานต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลฯ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ (ดูแบบ ตปย-2)

5. รายงานประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ/กิจกรรมตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ (Outcome Assessment Report) กำหนดให้ผู้รับผิดชอบจะต้องรายงานผลการประเมินความสำเร็จของโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติ กรณีไม่ประสบผลสำเร็จให้ระบุปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน เช่น ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนงาน ล่าช้า หรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์นี้ให้ผู้รับผิดชอบเสนอแนวทางการแก้ไขประกอบการรายงานด้วย (ดูแบบ ตปย-3)

6. รายงานประเมินความเสี่ยงระดับยุทธศาสตร์ (Risk Assessment Report) โดยผู้รับผิดชอบจะต้องจัดทำรายงานเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยงในระดับยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานนั้นเกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ เป็นข้อสนเทศเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบยาแห่งชาติในระยะต่อไปได้ (ดูแบบ ตปย-4)

หลังจากที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องฯ จัดทำรายงานทั้ง 4 แบบครบเรียบร้อยแล้วให้นำส่งรายงานทั้งหมดไปยังคณะกรรมการติดตามและประเมินผลฯ เพื่อให้คณะกรรมการฯ รวบรวมข้อมูล สรุปผลการติดตามประเมินในภาพรวมและนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบยาแห่งชาติต่อไป