

รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง

กรณีการบริหารโครงการที่ได้รับทุนสนับสนุนจากองค์กรสนับสนุนทุนวิจัยและพัฒนาจาก
ประเทศแคนาดา (IDRC)

คณะกรรมการตรวจสอบสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

1. ความเป็นมา

คณะกรรมการตรวจสอบ ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ตามบันทึกข้อความที่ สธ.0100.0/31 ลงวันที่ 7 มกราคม 2558 (เอกสารหมายเลข 19) ให้หาข้อเท็จจริงและหาข้อสรุปเกี่ยวกับ กรณีการบริหารโครงการภายใต้การสนับสนุนของ IDRC สืบเนื่องจากรายงานการตรวจสอบของ IDRC (เอกสารหมายเลข 1) คำร้องของศาสตราจารย์สมเกียรติ วัฒนศิริชัยกุล ต่อศาลปกครอง (เอกสารหมายเลข 3) และข้อร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ (เอกสารหมายเลข 4) โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จใน 30 วัน และได้ขยายเวลาอีก 30 วัน

คณะกรรมการตรวจสอบประกอบด้วย (1) รศ.ชันทฤทัย กาญจนะจิตตรา เป็นประธาน (2) นายสุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ (3) ศาสตราจารย์วิภาดา คุณาวิกติกุล (4) นางสาวนพพร เรืองสกุล (5) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขที่ได้รับมอบหมาย (6) ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข อนุกรรมการและเลขานุการ (เอกสารหมายเลข 20)

คณะกรรมการได้ประชุมกันสี่ครั้ง และสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง 7 คน (ดูภาคผนวก 1) รวมทั้งศึกษาเอกสารเชิงประจักษ์อีก 20 ชุด (ดูภาคผนวก 2)

วันประชุมคณะกรรมการตรวจสอบ

1. วันที่ 12 มกราคม 2558
2. วันที่ 15 มกราคม 2558
3. วันที่ 20 มกราคม 2558
4. วันที่ 23 มกราคม 2558

2. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการ IDRC และการบริหารจัดการด้านการเงิน

เครือข่าย Asian Partnership for Avian Influenza Research (APAIR) เริ่มมีการเจรจาเพื่อก่อตั้งขึ้นในปี 2549 โดยมีสถาบันวิจัยและวิชาการที่เกี่ยวข้องในประเทศต่างๆ 6 ประเทศ เป็นสมาชิก ได้แก่ จีน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว เวียดนาม และไทย โดยการสนับสนุนของ IDRC และมีการจัดตั้ง

สำนักงานความร่วมมือ APAIR Coordinating Office (APAIR CO) ในปี 2551 ณ สวรรส โดย สวรรสให้การสนับสนุนสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย รวมทั้งมอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวก คือ น.ส. พรพิศ ศิลขวูรท์ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าโครงการโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนจากโครงการ IDRC

IDRC ให้การสนับสนุนงบประมาณการดำเนินการของ APAIR CO เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบริหารเครือข่าย APAIR รวมทั้งให้ทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับไข้หวัดนก 5 เรื่อง (รวม 20 โครงการใน 6 ประเทศ)

ต่อมาเมื่อการระบาดของไข้หวัดนกลดลง และมีการระบาดของ H1N1 รวมทั้งโรคอื่นด้วย จึงได้เปลี่ยนชื่อเครือข่ายเป็น Asian Partnership on Emerging Infectious Diseases (APEIR) ในปี 2554

การดำเนินการของเครือข่ายซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า APEIR ที่ผ่านมามีสองระยะ

2.1. การดำเนินงานในระยะที่ 1 (พ.ศ. 2551 - 2555)

การดำเนินงานในระยะที่ 1 (พ.ศ. 2551-2555) แบ่งงบประมาณเป็น 2 ส่วนคือ

1) งบสนับสนุนทุนวิจัย 5 เรื่อง (รวม 20 โครงการ วงเงิน 107.85 ล้านบาท) บริหารจัดการโดย IDRC Singapore Office สนับสนุนงบประมาณโดยตรงไปยังสถาบันวิจัยในแต่ละประเทศ ไม่ผ่าน APEIR CO และสวรรส. (เอกสารหมายเลข 18)

2) งบสนับสนุน APEIR CO (รวม 14.3 ล้านบาท ระยะเวลา 5 ปี) สนับสนุนผ่านสวรรส. โดยสวรรส. เปิดบัญชีที่ธนาคารไทยพาณิชย์ชื่อ Regional Coordinating Office (เอกสารหมายเลข 13) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเงินเดือนผู้ประสานงาน ค่าจัดประชุมคณะกรรมการและการประชุมอื่นๆ และค่าเดินทางของผู้ประสานงาน เป็นต้น เงินสนับสนุนส่วนนี้ไม่มีงบสนับสนุนการวิจัย (เอกสารหมายเลข 7)

2.2. การดำเนินงานระยะที่ 2 (พ.ศ. 2555 – 2559)

การดำเนินงานระยะที่ 2 (พ.ศ. 2555 – 2559) มีสองกิจกรรมสำคัญคือ

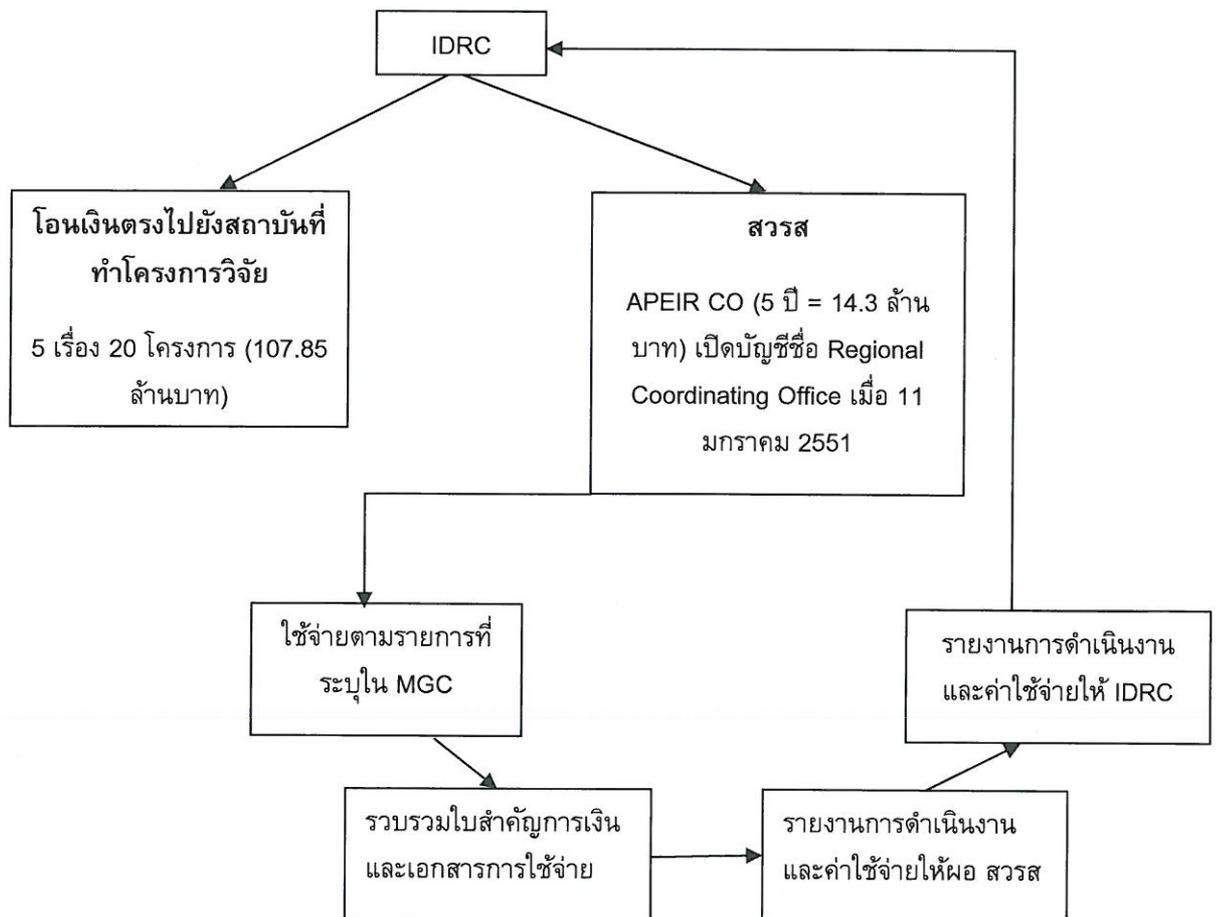
(1) IDRC สนับสนุนโครงการ Linking Emerging Infectious Diseases Research and Policy Networks in Southeast Asia and China ซึ่งประกอบด้วยทุนวิจัย 2 โปรแกรม (10 โครงการ ใน 6 ประเทศ) และเงินสนับสนุน APEIR CO รวม 71.9 ล้านบาท (เอกสารหมายเลข 8)

- (2) IDRC ได้สนับสนุนโครงการ Mitigating Biosecurity Threats from Infectious Diseases of Pandemic Potential in Southeast Asia ระยะเวลา 2.5 ปี (พ.ศ. 2557-2559) วงเงินรวม เฉพาะส่วนที่ IDRC สนับสนุนทั้งสิ้น 9.96 ล้านบาทโดยแบ่งเป็นงบประมาณสำหรับ APEIR CO 6.37 ล้านบาท และเงินสนับสนุนหน่วยงานวิจัย 3.60 ล้านบาท (เอกสารหมายเลข 9)

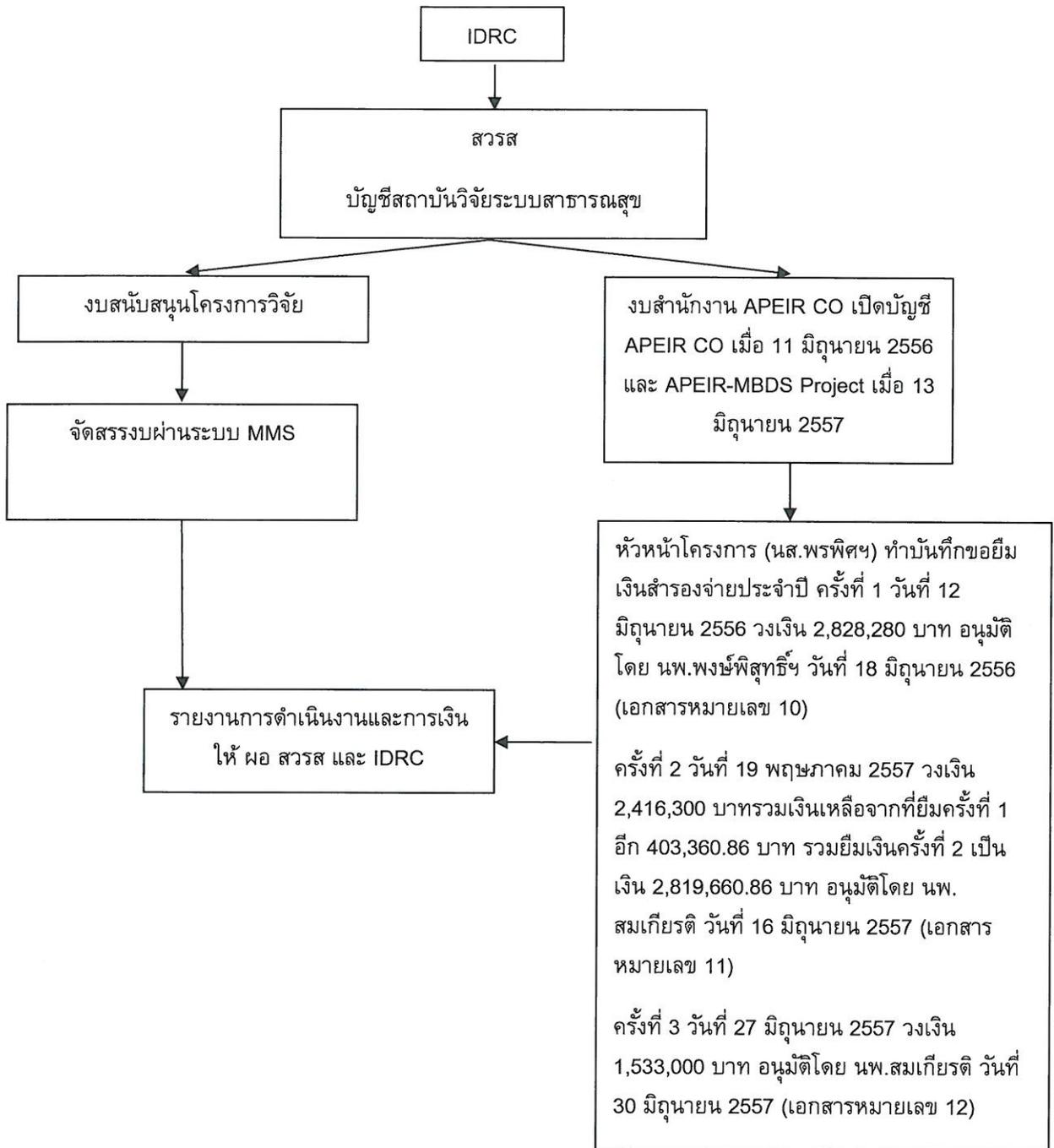
ในการบริหารจัดการระยะที่ 2 จะแตกต่างจากระยะที่ 1 โดย IDRC ได้โอนงบประมาณทั้งหมด (ทั้ง งบประมาณโครงการวิจัยและงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการของ APEIR CO) เข้าบัญชีของ สวรส. ชื่อบัญชี สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ซึ่งเป็นบัญชีเงินรับจากแหล่งทุนภายนอกทั้งหมด โดยฝ่าย การเงินบริหารจัดการการเงินทั้งสองส่วนนี้ ทั้งนี้ IDRC ได้ให้ APEIR CO จ้างผู้ช่วยผู้ประสานงาน เพิ่มขึ้น

ระบบการบริหารการเงินทั้ง 2 ระยะ เป็นไปตามแผนภาพด้านล่างนี้

การบริหารจัดการการเงินของสวรส.ระยะที่ 1 ช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2555



การบริหารจัดการการเงินของสวรส.ระยะที่ 2 ช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2559



2.3. การสร้างความโปร่งใสและความเป็นอิสระจากสวรส. ในการบริหาร APEIR CO

เนื่องจากสำนักงาน APEIR CO อยู่ที่สวรส. และงบดำเนินการของ APEIR CO ก็ผ่านสวรส. โดย สวรส. แสดงเจตนาชัดเจนว่า จะให้การสนับสนุนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ดังนั้นเพื่อความโปร่งใสในการ ดำเนินการ และ accountability ต่อคณะกรรมการบริหารเครือข่าย โดยมีความเป็นอิสระจากสวรส. ระดับ หนึ่ง จึงมีการกำหนดหลักการระบบอภิบาลเครือข่ายไว้สามประการคือ (การสัมภาษณ์พ.พงษ์พิสุทธิ์ และ นส.พรพิศ)

- 1) ผู้ที่จะเป็นผู้ประสานงาน (APEIR Coordinator) นั้นคณะกรรมการให้พยายามหาบุคคลที่มาจาก ประเทศอื่นในเครือข่ายที่ไม่ใช่คนไทย โดยผู้ประสานงานสองคนแรกเป็นเวียดนาม และคนที่สาม เป็นอินโดนีเซีย ซึ่งในการทำงานให้รายงานตรงต่อคณะกรรมการ APEIR
- 2) ประธานกรรมการให้มีการหมุนเวียนกันในประเทศสมาชิก โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสอง ปี ซึ่งประธานคนแรกเป็นไทย คนที่สองเป็นอินโดนีเซีย คนที่สามเป็นจีน และคนที่สี่เป็นไทยอีกครั้ง
- 3) ให้มีการแยกบัญชีของ APEIR CO ออกจาก บัญชีสวรส. เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่างบประมาณส่วน นี้บริหารอย่างอิสระโดย APEIR CO ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเครือข่าย โดยการเปิด บัญชีแยกต่างหากนี้ สวรส. ได้มีหนังสือเป็นทางการไปยังธนาคารเพื่อขอเปิดบัญชี (เอกสาร หมายเลข 13-15) ในระยะที่ 2 เมื่อเงินสนับสนุนจาก IDRC ทั้งหมดเข้าสู่บัญชีสวรส. เงินส่วนของ การบริหารจัดการ ก็ยังคงแยกเงินส่วน APEIR CO ออกมาบริหารต่างหากจากเงินส่วนสนับสนุน การวิจัย โดยหัวหน้าโครงการได้รับอนุมัติให้ยืมเงินส่วนของการบริหารจัดการ APEIR CO ออกมา จากสวรส. เป็นรายปี ส่วนเงินทุนวิจัยนั้น ดำเนินการตามระบบการสนับสนุนทุนวิจัยของสวรส.

3. ประเด็นสำคัญและข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบ

3.1. ประเด็นที่ 1 “มีการยกเว้นให้โครงการไม่ต้องปฏิบัติตามนโยบายและขั้นตอนของสวรส.”

จดหมายจากผู้อำนวยการภูมิภาคเอเชียของ IDRC ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2557 (เอกสารหมายเลข 1) แจ้งถึงผลการตรวจสอบระบบการบริหารของโครงการ โดยระบุว่า คำสั่งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ที่ 28/2551 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2551 (เอกสารหมายเลข 5) กำหนดให้เงินทุนสนับสนุนจาก IDRC ทั้งหมดได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามนโยบายและขั้นตอนของสวรส. ซึ่งการได้รับการยกเว้น ดังกล่าวเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อการบริหารจัดการเงินทุนของ IDRC

ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบคำสั่งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขดังกล่าวพบว่าไม่มีการระบุให้ยกเว้น การปฏิบัติตามนโยบายและขั้นตอนของสวรส. แต่อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้นคำสั่งดังกล่าวยังระบุในข้อ 4 ว่า “ใน

การดำเนินการตามคำสั่งนี้ ให้ผู้รับมอบหมายต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ และมติคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องด้วย พร้อมทั้งสรุปผลการดำเนินงานให้ผู้ว่าการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ทราบเป็นระยะๆ”

ในจดหมายจากผู้ว่าการ IDRC ประจำภูมิภาคเอเชีย ฉบับที่สอง ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2557 (เอกสารหมายเลข 2 และจากการสัมภาษณ์ผู้ว่าการ IDRC ประจำภูมิภาคเอเชีย) ก็ระบุว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับเอกสารซึ่งเป็นภาษาไทยนั้น เจ้าหน้าที่ของสวรส.ได้อธิบายให้แก่เจ้าหน้าที่ IDRC ได้รับทราบโดยไม่ได้มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษและไม่มีการตรวจสอบความถูกต้องจากแหล่งข้อมูลอื่น

ข้อสรุป จากหลักฐานคำสั่งดังกล่าว และการยอมรับของ IDRC ว่าได้ข้อมูลตามคำอธิบายของเจ้าหน้าที่สวรส. โดยไม่ได้มีการแปลเอกสารเป็นภาษาอังกฤษ และไม่มีการตรวจสอบความถูกต้อง คณะอนุกรรมการจึงมีความเห็นว่า ข้อสรุปของ IDRC ที่ว่า “มีการยกเว้นให้โครงการไม่ต้องปฏิบัติตามนโยบายและขั้นตอนของสวรส.” จึงเป็นข้อสรุปที่ผิดพลาดโดยสิ้นเชิง และเกิดจากความไม่ละเอียดรอบคอบของ IDRC ที่ไม่ได้ให้แปลเอกสารเป็นภาษาอังกฤษ และไม่ได้ตรวจสอบคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่สวรส.ให้ถูกต้องก่อนสรุป

3.2. ความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานโครงการ

IDRC ได้ระบุในจดหมายฉบับเดียวกัน (เอกสารหมายเลข 1) ว่าการที่ฝ่ายบุคคล การเงิน และหน่วยตรวจสอบภายในของสวรส.มีส่วนเกี่ยวข้องน้อยในการบริหารโครงการของ IDRC ทำให้กระบวนการบริหารจัดการไม่โปร่งใสและดำเนินการในลักษณะเฉพาะกิจ รวมทั้งเรียกร้องให้มีการดำเนินการตามนโยบายและขั้นตอนการดำเนินงานของสวรส.อย่างเร่งด่วน IDRCได้ระบุข้อเสนอให้แก่ไขรวม 8 ประการ

ข้อเท็จจริง

3.2.1. การมีส่วนร่วมของหน่วยทรัพยากรมนุษย์

โครงการ IDRC นี้เริ่มขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2551 แต่สวรส.เพิ่งจะเริ่มจัดตั้งหน่วยทรัพยากรมนุษย์ขึ้นอย่างไม่เป็นทางการในปีพ.ศ. 2554 และมีหน่วยทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นทางการในปี 2556 ในระยะแรกมีการสรรหาผู้ประสานงานโครงการเพียงตำแหน่งเดียว ซึ่ง APEIR CO ดำเนินการเอง ในการดำเนินการระยะที่ 2 หลังจากมีหน่วยทรัพยากรมนุษย์แล้ว มีการสรรหาผู้ช่วยผู้ประสานงานอีกสองตำแหน่ง เนื่องจากต้องดำเนินการเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด และฝ่ายบุคคลไม่สันทัดภาษาอังกฤษ APEIR CO จึงยังคงดำเนินการเอง (ข้อมูลการสัมภาษณ์นส.พรพิศ)

ในการดำเนินการสรรหา มีการประกาศอย่างกว้างขวาง มีการรับสมัครอย่างเปิดเผย และมีการสัมภาษณ์และตัดสินโดยคณะกรรมการของ APEIR รวมทั้งผู้อำนวยการสรรส. คือ น.พ. สมเกียรติเป็นกรรมการสัมภาษณ์ด้วย นับว่าเป็นการดำเนินการอย่างโปร่งใส มีส่วนร่วม และสอดคล้องกับข้อบังคับและระเบียบของสรรส. ส่วนอัตราเงินเดือนของผู้ประสานงานและผู้ช่วยผู้ประสานงาน ก็อยู่ในกรอบข้อตกลงกับ IDRC และในกรอบอัตราเงินเดือนของสรรส.

3.2.2. การมีส่วนร่วมของฝ่ายการเงิน

เนื่องจากในการบริหารเครือข่ายมีหลักการสามประการตามข้อ 2.3 ผอ.สรรส. ในขณะนั้นจึงได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ นส. พรพิศ ศิลขวูรท์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สรรส. และหัวหน้าโครงการ โดยการมอบอำนาจนั้นกำหนดให้ต้องดำเนินการตามข้อบังคับและระเบียบของสรรส. และมีการเปิดบัญชี APEIR CO แยกต่างหาก เพื่อความเป็นอิสระในการบริหาร จึงไม่ได้มีฝ่ายการเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง

เงินส่วนสนับสนุนโครงการวิจัยในระยะที่ 1 นั้น IDRC บริหารจัดการเอง โดยจ่ายตรงให้หน่วยงานวิจัยโดยไม่ผ่านสรรส. ดังนั้นเงินส่วนนี้จึงไม่ผ่านระบบ MMS ของสรรส. และฝ่ายการเงินของสรรส. จึงไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง

ในโครงการระยะที่ 2 เมื่อ IDRC โอนเงินทั้งส่วนสนับสนุนโครงการวิจัยและส่วนสนับสนุน APEIR CO มาที่สรรส. เงินทั้งสองส่วนได้โอนเข้าบัญชีสรรส. แต่เงินส่วนการสนับสนุน APEIR CO ก็ยังคงแยกบริหารโดย APEIR CO ตามข้อ 2.3 (3) แต่เงินส่วนสนับสนุนโครงการวิจัยซึ่งเป็นเงินส่วนใหญ่ จะเข้าระบบ MMS จึงอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของฝ่ายการเงินโดยประสานงานกับ APEIR CO

3.2.3. การมีส่วนร่วมของหน่วยตรวจสอบภายใน

เนื่องจากหน่วยตรวจสอบภายในจะทำการตรวจสอบเฉพาะโครงการวิจัยที่อยู่ในระบบ MMS เท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายอื่นๆ หน่วยตรวจสอบภายในเห็นว่า มีสตง. เป็นผู้ตรวจสอบอยู่แล้ว (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน) ดังนั้นจึงไม่ได้ตรวจสอบงบวิจัยในระยะที่ 1 เพราะเงินวิจัยส่วนนี้ IDRC บริหารจัดการเอง ไม่ได้โอนมาสรรส. และไม่ได้ตรวจสอบการดำเนินการของ APEIR CO เพราะไม่ใช่งบวิจัย

ในการดำเนินการระยะที่ 2 เมื่อเงินทุนวิจัยโอนมาที่สรรส. โครงการวิจัยทั้งหมดได้กรอกเข้าระบบ MMS ซึ่งอยู่ในขอบข่ายหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบภายใน (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน)

ในปี 2557 หน่วยตรวจสอบภายในได้รับคำสั่งจากผอ.สวรส.ในขณะนั้น (นพ.สมเกียรติ) ให้ตรวจสอบการดำเนินงานของ APEIR CO ย้อนหลังตั้งแต่ปี 2551 จากรายงานการตรวจสอบไม่พบข้อผิดพลาดในการดำเนินการแต่อย่างใด (เอกสารหมายเลข 6)

จากการสอบถามผู้เกี่ยวข้องกับประเด็นการตรวจสอบภายใน ได้แก่ นพ.พงษ์พิสุทธิ์ (อดีตผอ.) นส.พรพิศ (หัวหน้าโครงการ) และ หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน ทั้งหมดยืนยันตรงกันว่า “ไม่เคยมีการสั่งการไม่ให้หน่วยตรวจสอบภายในเข้าตรวจสอบโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก IDRC”

3.2.4. ข้อสังเกตเพิ่มเติม

สำนักงาน APEIR CO จะต้องรายงานการดำเนินการ และรายงานการเงิน ต่อคณะกรรมการบริหารเครือข่าย และ IDRC ทุกปี โดยผ่านผอ.สวรส. นอกจากนี้ IDRC ได้เคยส่งผู้ตรวจสอบ (Comptroller) มาตรวจสอบการบริหาร APEIR CO สองครั้ง ในปีพ.ศ.2552 และ 2555 โดยไม่ได้มีการตั้งข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงในเรื่องใดแต่อย่างใด (การสัมภาษณ์นส.พรพิศ) ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการบริหารโครงการวิจัยรวมทั้ง APEIR CO มีความโปร่งใส และมีการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม

4. ประเด็นตามข้อเสนอแนะของ IDRC

หนังสือ IDRC ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2557 ได้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารโครงการที่ได้รับทุนจาก IDRC รวม 8 ประเด็น คณะอนุกรรมการได้พิจารณาในแต่ละประเด็นแล้ว มีข้อเท็จจริงและข้อสรุปในแต่ละประเด็น ดังนี้

- 4.1. ให้จ้างเจ้าหน้าที่การเงินที่พูดภาษาอังกฤษมาทำงานเต็มเวลาเพื่อรับผิดชอบในการบริหารจัดการการเงินและด้านอื่นๆของโครงการที่ได้รับทุนสนับสนุนจาก IDRC รวมทั้งเดินทางไปเยี่ยมเยียนสถาบันวิจัยที่รับทุนจาก IDRC ด้วยเพื่อให้มั่นใจว่ารายงานการเงินของโครงการถูกต้อง

ข้อเท็จจริง

เงินทุนจาก IDRC ระยะแรก (2551 – 2555) มีเพียงค่าใช้จ่ายเงินเดือนผู้ประสานงาน ค่าเดินทางผู้ประสานงาน และค่าจัดประชุมเพียงปีละประมาณ 3 ล้านบาท จึงไม่ได้ตั้งงบประมาณสำหรับจ้างเจ้าหน้าที่การเงิน และสวรส.เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องจ้างเจ้าหน้าที่การเงินที่พูดภาษาอังกฤษมาทำงานเต็มเวลา แต่ให้ผู้ประสานงานเครือข่ายทำหน้าที่จัดทำรายงานการเงิน ซึ่งก็สามารถทำได้ด้วยดีมาตลอดช่วงโครงการระยะที่ 1

เมื่อ IDRC ได้โอนเงินทุนทั้งหมดมาให้สวรส.บริหารในระยาะที่ 2 (2555-2559) นั้นผอ.สวรส. ในขณะนั้น (นพ. พงษ์พิสุทธ์) ได้ใช้ระบบการบริหารจัดการของสวรส. คือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ภายในและเจ้าหน้าที่การเงินของสวรส.ซึ่งยังไม่พบปัญหาในทางปฏิบัติ จึงน่าจะยังไม่ จำเป็นต้องจ้างเจ้าหน้าที่การเงินของโครงการ IDRC เป็นการเฉพาะ หากมีปัญหาเรื่อง ภาษาอังกฤษ ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ IDRC สามารถดำเนินการในส่วนภาษาอังกฤษได้ การบริหารจัดการภายใต้ระบบและบุคลากรของสวรส.ดังกล่าวเป็นส่วนที่สวรส.ให้การสนับสนุน โครงการของ IDRC โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นไปตามที่ได้ให้คำมั่นไว้ตั้งแต่ต้น และยังเป็น การประหยัดงบประมาณค่าจ้างและงบประมาณของ IDRC ได้ด้วยในอนาคต หากมีการ ดำเนินการต่อ และพบว่ามีความจำเป็นจะต้องจ้างเจ้าหน้าที่การเงินเพิ่มขึ้น ก็สามารถพิจารณา ได้ในภายหลัง

- 4.2. รายงานการเงินที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่การเงินดังกล่าว ในข้อ 4.1 ควรให้ผ่านการตรวจโดย เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของ สวรส.

ข้อเท็จจริง

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในไม่มีหน้าที่ตรวจรายงานการเงินของโครงการก่อนที่จะส่งให้แก่ ผู้สนับสนุนทุน ไม่ว่าจะเป็นแหล่งทุนภายในหรือภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของ โครงการวิจัยที่ผ่านระบบ MMS (โครงการวิจัยทั้งหมดในระยาะที่2) จะมีการตรวจสอบโดยระบบ ของหน่วยตรวจสอบภายในอยู่แล้ว (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน และนายแพทย์พงษ์พิสุทธ์)

- 4.3. การจ่ายเงินให้สถาบันวิจัยที่รับเงิน IDRC ผ่านสวรส. ให้เจ้าหน้าที่การเงินตรวจสอบรายงาน การเงินของโครงการก่อนจ่ายเงินงวดต่อไป และให้จ่ายตามรายการที่เป็นจริงสำหรับการ ดำเนินงานในช่วงนั้นๆ

ข้อเท็จจริง

ในทางปฏิบัติ เมื่อสถาบันวิจัยต่างๆทำรายงานการเงินและขอเบิกเงินงวดต่อไปมายังสวรส. หน่วยตรวจสอบภายในจะตรวจสอบความถูกต้องของค่าใช้จ่าย และวงเงินที่ขอเบิกว่าตรงตาม กวดเงินที่อยู่ในระบบหรือไม่ มีเงินเหลือจากงวดที่แล้วเท่าไร รวมทั้งที่จะเบิกงวดต่อไป เทียบ กับกิจกรรมของโครงการ เมื่อถูกต้อง หน่วยตรวจสอบภายในจะแจ้งฝ่ายการเงินเพื่อโอนเงินให้ ต่อไป ดังนั้นข้อเสนอของ IDRC จึงเป็นสิ่งที่สวรส.ปฏิบัติโดยระบบปกติอยู่แล้ว (ข้อมูลจากการ สัมภาษณ์หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน และหัวหน้าหน่วยสนับสนุนทั่วไป)

4.4. การจ้างเจ้าหน้าที่ของโครงการ ให้เป็นไปตามกระบวนการของสวรส. และให้ใช้อัตราเงินเดือนของสวรส.

ข้อเท็จจริง

การจ้างเจ้าหน้าที่ของโครงการเป็นไปตามกระบวนการที่เป็นแนวปฏิบัติของสวรส. โดยมีการจัดทำ TOR ของตำแหน่งที่ต้องการเปิดรับสมัคร ประกาศในสื่อต่างๆ นัดสอบสัมภาษณ์ (โดยกรรมการบริหารเครือข่ายและผอ.สวรส.) และประกาศผลตามที่ได้รับคัดเลือก เมื่อรับเข้าทำงาน ได้ทำสัญญาแบ่งเป็นช่วงทดลองงาน และเมื่อผ่านทดลองงานจึงทำสัญญาจ้างตามระยะเวลาของโครงการ

การสอบสัมภาษณ์ กรรมการสอบสัมภาษณ์ ได้แก่ ผู้อำนวยการสวรส. (รวมทั้งนายแพทย์สมเกียรติ) หัวหน้าโครงการ (นส. พรพิศ) และนายแพทย์ประสิทธิ์ ผลิตผลการพิมพ์ (กรรมการบริหารเครือข่ายและหัวหน้าโครงการ APEIR-MBDS) (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นพ. พงษ์พิสุทธิ์, นส.พรพิศ, นส.ปัทม์ และ นส.ธิดารัตน์)

สำหรับอัตราเงินเดือนที่จ่ายให้กับผู้ประสานงานนั้น เป็นไปตามอัตราเงินเดือนที่อยู่ในกรอบของ MGC ระหว่าง IDRC กับสวรส. และกรอบเงินเดือนของสวรส.เช่นผู้ประสานงานเครือข่ายจ้างในอัตรา 90,000 บาท ต่อเดือน โดยเงินเดือนใน MGC กำหนดไว้ไม่เกิน 90,000 บาท ตำแหน่งนี้ลักษณะงานเทียบเท่าผู้จัดการวิจัยของสวรส. ซึ่งอัตราเงินเดือนของ สวรส.ปี 2554 อยู่ที่ 58,695 – 117,285 บาท ส่วนผู้ช่วยผู้ประสานงานนั้นจ้างในอัตราเงินเดือน 25,000 บาท ช่วงทดลองงาน และเพิ่มเป็น 30,000 บาท หลังจากผ่านการทดลองงานแล้ว โดย MGC กำหนดอัตราเงินเดือนไม่เกิน 60,000 บาท ตำแหน่งนี้เทียบเท่าผู้ประสานงานวิจัยของสวรส. ซึ่งกรอบอัตราเงินเดือนของสวรส.ปี 2554 อยู่ที่ 26,775 – 53,655 บาท (เอกสารหมายเลข 16)

4.5. หากมีการเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายในงบประมาณ ให้ขออนุมัติจาก IDRC ก่อน

ข้อเท็จจริง

หากมีการเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายจากที่ระบุไว้เดิมในโครงการ สวรส.ได้ขออนุมัติ IDRC ก่อนทุกครั้ง และไม่ดำเนินการจ่ายหากไม่ได้รับอนุมัติจาก IDRC ยกตัวอย่างกรณีที่ผู้อำนวยการสวรส.ในขณะนั้น (นายแพทย์สมเกียรติ) ได้อนุมัติการใช้เงิน IDRC เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้ตนเองไปร่วมประชุม EcoHealth ที่ประเทศแคนาดา โดยให้นส.พรพิศ ใช้เงินสวรส.แทน โดยแจ้งให้เจ้าหน้าที่การเงินดำเนินการ เจ้าหน้าที่การเงินจึงขอเอกสารหลักฐานการอนุมัติจาก IDRC เพื่อดำเนินการเบิกจ่าย ซึ่งไม่สามารถหาเอกสารได้ เพราะในการขออนุมัติเดิมจาก IDRC นั้นได้ระบุให้ นพ.ประสิทธิ์ ผลิตผลการพิมพ์ และ นส.พรพิศ ศิลขุรักษ์

เป็นผู้เดินทางไปร่วมประชุมและนำเสนอผลงาน ดังนั้นเจ้าหน้าที่การเงินจึงไม่สามารถเบิกจ่าย ให้ได้ ผู้อำนวยการสรรส.จึงไม่สามารถใช้เงิน IDRC ต้องเปลี่ยนไปใช้งบประมาณจากแหล่งอื่น ในการเดินทางเข้าร่วมประชุมแทน (เอกสารหมายเลข17) ดังนั้น จึงเห็นว่า สรรส.และ APEIR CO ดำเนินการบริหารการเงินของ IDRC ตามข้อตกลงกับ IDRC โดยเคร่งครัด

- 4.6. รายงานการเงินครึ่งปีที่สูงให้ IDRC จะต้องตรวจสอบและรับรองโดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน ของสรรส.ก่อน และต้องลงนามโดยหัวหน้าโครงการและผู้อำนวยการสรรส.

ข้อเท็จจริง

การส่งรายงานการเงินให้ IDRC ที่ผ่านมา มีการลงนามโดยหัวหน้าโครงการและผู้อำนวยการ สรรส. และตามระบบปฏิบัติของสรรส. เจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบภายใน จะไม่ตรวจสอบและรับรอง รายงานการเงินก่อนส่งให้แหล่งทุน (ดูในข้อ 3.2 (3) และ 4.2) (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หัวหน้า หน่วยงานตรวจสอบภายใน และน.พ.พงษ์พิสุทธิ)

- 4.7. ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของหัวหน้าโครงการต้องผ่านการเงินของสรรส.เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และต้องได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการ การอนุมัติค่าใช้จ่ายให้อนุมัติเป็นรายครั้งไม่ใช่การอนุมัติ รวมครั้งเดียว

ข้อเท็จจริง

เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและอิสระในการดำเนินงานของ APEIR CO (ตามหลักการที่กล่าวแล้ว ในข้อ2.3) ที่ผ่านมาผู้อำนวยการสรรส. (นายแพทย์พงษ์พิสุทธิ) ได้มอบอำนาจให้ นส.พรพิศ อนุมัติใช้จ่ายเงินในการกิจตามข้อตกลงระหว่างสรรส.และ IDRC ในวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท เฉพาะตามแผนปฏิบัติการที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว เนื่องจากกิจกรรมที่ดำเนินการมีการ ระบุชัดเจนว่าเป็นค่าเงินเดือน ค่าเดินทาง และค่าจัดประชุม โดยค่าเดินทางได้กำหนดไว้ใน MGC ว่าให้เดินทางโดยชั้นประหยัด และค่าเบี้ยเลี้ยงให้ใช้อัตราของ IDRC ซึ่งหัวหน้าโครงการ ก็ได้ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวในการอนุมัติค่าใช้จ่าย รวมทั้งของตนเองด้วย หากเป็นค่าใช้จ่ายใน การจัดประชุมที่เกิน 500,000 บาท หัวหน้าโครงการก็ทำเรื่องขออนุมัติผู้อำนวยการสรรส.ทุก ครั้ง แต่เมื่อ นพ.สมเกียรติ ได้มีการยกเลิกคำสั่งมอบอำนาจดังกล่าว หัวหน้าโครงการก็ต้อง ดำเนินการให้ผู้อำนวยการอนุมัติทุกครั้งที่มีการจ่ายเงินซึ่งการยกเลิกคำสั่งมอบอำนาจดังกล่าว อาจขัดกับหลักการในข้อ 2.3

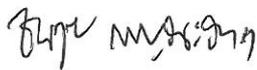
- 4.8. ผู้มีอำนาจลงนามในการเบิกถอนเงินจากบัญชีโครงการให้มีเจ้าหน้าที่การเงินของสรรส. หรือ ผู้อำนวยการสรรส.ด้วย

ข้อเท็จจริง

ผู้มีอำนาจลงนามเบิกจ่ายจากบัญชีธนาคาร มี 3 คน โดยต้องลงนาม 2 ใน 3 คือ (1) นางสาวพรพิศ ศิลขุฑูรท์ (ผู้จัดการงานวิจัย) (2) นางธนกร ชัยจิต (ผู้ประสานงานวิชาการ) และ (3) นายวิษุฑูร สุริยะวงศ์ไพศาล (APEIR Assistant) ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการในข้อ 2.3 ดังนั้นข้อเสนอบของ IDRC อาจมีผลทำให้ขัดกับหลักการในข้อ 2.3

5. ข้อสรุป

- 5.1. จากข้อเท็จจริงที่พบจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง พบว่าข้อสรุปในหนังสือของ IDRC มีความคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องการมอบอำนาจให้หัวหน้าโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก IDRC ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามนโยบายและขั้นตอนต่างๆของ สวรส. และนำไปสู่ข้อสรุปว่า ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการบริหารโครงการ รวมทั้งมีความไม่โปร่งใส นั้น ไม่เป็นความจริงโดยสิ้นเชิง
- 5.2. การตรวจสอบการดำเนินงานทั้งการจ้างเจ้าหน้าที่โครงการ การกำหนดเงินเดือน การใช้จ่ายในโครงการ การบริหารโครงการวิจัยทุน IDRC ไม่พบการดำเนินงานที่ขัดต่อข้อบังคับหรือระเบียบของ สวรส.แต่ประการใด



(รองศาสตราจารย์ชัชวาลย์ กาญจนะจิตรา)
ประธานคณะกรรมการตรวจสอบ



(ศาสตราจารย์วิภาดา คุณาวาทิกุล)
อนุกรรมการตรวจสอบ



(นายสุริยะ วงศ์คงคาเทพ)
ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขที่ได้รับมอบหมาย
อนุกรรมการตรวจสอบ



(นายสุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ)
อนุกรรมการตรวจสอบ



(นางสาวนวนพร เรืองสกุล)
อนุกรรมการตรวจสอบ



(นายภูษิต ประคองสาย)
รักษาการผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
อนุกรรมการและเลขานุการ

รายชื่อผู้ที่สัมภาษณ์

1. นพ.พงษ์พิสุทธิ จงอุดมสุขอดีตผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
2. Dr.Anindya Chatterjee, Regional Director, Asia Regional Office, IDRC(สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์)
3. นส.พรพิศ ศิลขวูรท์หัวหน้าโครงการ IDRC
4. นางวิชญา เลขวิริยะกุล หัวหน้าหน่วยสนับสนุนทั่วไป
5. นางณีนาด สมหวัง หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน
6. นส.ปัทม์ อึ้งผาสุข ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ APEIR
7. นส.ธิดารัตน์ เนติกุล ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการ APEIR MBDS

หมายเหตุ: ได้ติดต่อขออนัดหมายสัมภาษณ์ นพ.สมเกียรติ วัฒนศิริชัยกุล แต่ปฏิเสธที่จะให้การสัมภาษณ์

รายการเอกสารแนบ

1. หนังสือจาก Dr.AnindyaChatterjee, Regional Director, Asia Regional Office, IDRC on 10th October 2014
2. หนังสือจาก Dr.Anindya Chatterjee, Regional Director, Asia Regional Office, IDRC on 24 December 2014
3. คำร้องต่อศาลปกครองของนายแพทย์สมเกียรติ วัฒนศิริชัยกุล ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2557
4. ขอร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ APEIR ต่อคณะกรรมการสรรส. ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2557
5. คำสั่งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขที่ 28/2551 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2551 เรื่องมอบอำนาจให้ ภญ.พรพิศ ศิลขุทธ์ ปฏิบัติการแทนผู้อำนวยการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
6. รายงานชี้แจงการดำเนินโครงการ IDRC ของนางณีนารถ สมหวัง หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2557
7. Memorandum of Grant Conditions ลงวันที่(1) 1 March 2008, (2) 16 July 2012 และ(3) Amendment 9 April 2013
8. Memorandum of Grant Conditions ลงวันที่ 12 March 2013
9. Memorandum of Grant Conditions ลงวันที่ 28 February 2014
10. บันทึกขอยืมเงินสำรองจ่ายเงินให้กับสำนักงานความร่วมมือภูมิภาคเอเชียการศึกษาวิจัยโรคติดเชื้ออุบัติใหม่อุบัติซ้ำ ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2556 และการอนุมัติจากผู้อำนวยการสรรส. (นายแพทย์พงษ์พิสุทธ์)
11. บันทึกขอยืมเงินสำรองจ่ายเงินให้กับสำนักงานความร่วมมือภูมิภาคเอเชียการศึกษาวิจัยโรคติดเชื้ออุบัติใหม่อุบัติซ้ำ ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2557 และการอนุมัติจากผู้อำนวยการสรรส. (นายแพทย์สมเกียรติ)
12. บันทึกขอยืมเงินสำรองจ่ายเงินให้กับสำนักงานความร่วมมือภูมิภาคเอเชียการศึกษาวิจัยโรคติดเชื้ออุบัติใหม่อุบัติซ้ำ ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 และการอนุมัติจากผู้อำนวยการสรรส. (นายแพทย์สมเกียรติ)
13. หนังสือเรื่องขอเปิดบัญชี Regional Coordinating Office ลงวันที่ 11 มกราคม 2551
14. หนังสือเรื่องขอเปิดบัญชี APEIR-CO ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2556
15. หนังสือเรื่องขอเปิดบัญชี APEIR-MBDS Project ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2557

16. บัญชีโครงสร้างเงินเดือนเจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 2554
17. หนังสือขออนุมัติเดินทางไปปฏิบัติงานต่างประเทศของนายแพทย์สมเกียรติ วัฒนศิริชัยกุล ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2557
18. รายงานการประชุม Steering Committee วันที่ 31 มกราคม 2007 กรุงเทพฯ
19. บันทึกข้อความที่ สช 0100.1/31 ลงวันที่ 7 มกราคม 2558 เรื่องส่งเอกสารให้อนุกรรมการตรวจสอบดำเนินการ
20. คำสั่งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขที่ 2/2558 เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบ ภายใต้คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข