

ระเบียบวิธีและเครื่องมือในการวิเคราะห์ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

นิศาชล เศรษฐไกรกุล (วท.ม)*; อรทัย วลีวงศ์ (Ph.D.)*; ชมพูนุท โตโพธิ์ไทย (M.P.H.)**;
ระพีพงศ์ สุพรรณไชยมาตย์ (Ph.D.)*

* สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ; ** สำนักส่งเสริมสุขภาพ กรมอนามัย; ***; กองระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค

จากวงจรกระบวนการนโยบายสาธารณะ หลังจากมีการตัดสินใจหรือการรับรองนโยบายแล้วขั้นตอนต่อไปคือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องในระดับต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ก่อนนำไปสู่ขั้นตอนการประเมินผลของนโยบาย ซึ่งจะประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น⁽¹⁾ในการศึกษาวิจัยวิเคราะห์นโยบายการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีความสำคัญมากเพราะเป็นจุดอ่อนของการดำเนินนโยบายสาธารณสุขในประเทศไทย⁽²⁾

การวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะพิจารณาปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องตลอดจนความรู้ ความคิดเห็นและมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของวงจรหรือการเกิดวงจรการพัฒนา นโยบายใหม่อีกครั้ง การวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ได้หลายอย่าง ได้แก่ (1) เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการดำเนินนโยบาย (2) เพื่อระบุความแตกต่างระหว่างแผนการดำเนินงานและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (3) เพื่อระบุปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (4) เพื่อเปรียบเทียบโมเดลการดำเนินการนโยบายในรูปแบบต่างๆ (5) เพื่อประเมินผลกระทบของนโยบาย

ในอนาคต (6) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของโมเดลตรรกะ (logic model) และอิทธิพลภายนอก (7) เพื่อปรับปรุงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ (8) เพื่อพัฒนานโยบายอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน⁽²⁾

ระเบียบวิธีที่ใช้เพื่อวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีทั้งวิธีการเชิงปริมาณ วิธีการเชิงคุณภาพ และวิธีการแบบผสมผสาน โดยเครื่องมือเก็บข้อมูลที่ใช้ส่วนใหญ่ ได้แก่ การใช้แบบสอบถามที่ให้กลุ่มตัวอย่างกรอกข้อมูลด้วยตนเอง การทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และการสนทนากลุ่ม เป็นต้น ซึ่งการวิเคราะห์สามารถใช้เครื่องมือหลายอย่างประกอบกันได้⁽³⁾

ขั้นตอนการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ^(2,4) ได้แก่

1. ระบุองค์ประกอบ กิจกรรม หรือการดำเนินการของนโยบายที่ต้องการประเมิน เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการประเมินการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
2. กำหนดระเบียบวิธีที่จะใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการประเมิน
3. ระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการประเมิน
4. เลือกเครื่องมือที่เหมาะสมในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือกลุ่มเป้าหมาย

5. รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ผล และรายงานผลการประเมิน

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความท้าทาย⁽²⁾ ได้แก่ (1) พลวัตและความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของการดำเนินนโยบาย ดังนั้น หากเป็นไปได้ควรมีการวางแผนการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไว้ตั้งแต่ขั้นตอนการพัฒนานโยบาย รวมถึงควรมีการระบุตัวชี้วัด หรือตัวแปรที่เกี่ยวข้องในกลไกของนโยบายช่วงต่างๆ เพื่อจะได้ใช้ในการวางแผนฐานข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูล (2) กรณีที่ต้องเปรียบเทียบผลกระทบของนโยบายระหว่างกลุ่มที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กับกลุ่มควบคุมหรือกลุ่มที่ไม่ได้ดำเนินการตามนโยบาย การหาสองกลุ่มที่สามารถเปรียบเทียบได้อย่างเท่าเทียมนั้นมีความยาก ดังนั้น จึงควรระบุตัวแปรเชิงกระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น ระดับของการบังคับใช้กฎหมาย หรือผลลัพธ์ของนโยบายที่คาดหวัง เพื่อที่ช่วยให้สามารถตรวจสอบได้ว่าตัวแปรแต่ละตัวมีอิทธิพลต่อการนำไปใช้และผลกระทบอย่างไร และ (3) ความไม่ชัดเจนของผู้รับผิดชอบในนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อีกประการหนึ่งในการวิเคราะห์นโยบาย คือ ความยากในการใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่มีอคติน้อย เช่น การทดลองแบบสุ่มและมีกลุ่มควบคุม (randomized control trial) เพื่อประเมินระหว่างกลุ่มที่ได้รับผลของนโยบายและกลุ่มที่ไม่ได้รับผลของนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากในทางปฏิบัติ นโยบายสาธารณะมีการดำเนินนโยบายในสังคมวงกว้างหรือแม้แต่นโยบายจะถูกนำไปใช้ในพื้นที่จำกัด การเลือกพื้นที่ที่จะได้รับนโยบาย มักไม่เป็นไปตามกระบวนการแบบสุ่ม ซึ่งนั่นหมายถึงความสุ่มเสี่ยงต่อการมีอคติในการคัดเลือก (selection bias) ในวงการวิจัยนโยบายและระบบสุขภาพ จึงมีการพัฒนาวิธีการระเบียบวิธีวิจัยต่างๆ เพื่อลดอคติในการคัดเลือก หรืออย่างน้อยทำให้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเสมือนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากงานวิจัยแบบ randomized control trial เช่น target trial emulation⁽⁵⁾,

propensity score matching⁽⁶⁾, difference in difference, instrumental variable model และ regression discontinuity ซึ่งแต่ละวิธีก็มีข้อดี และข้อจำกัดเฉพาะตัว อย่างไรก็ตามด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โปรแกรมทางสถิติในปัจจุบัน เช่น STATA หรือ R ได้มีการพัฒนา package เพื่อช่วยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคเหล่านี้

เอกสารอ้างอิง

1. Bullock HL, Lavis JN. Understanding the supports needed for policy implementation: a comparative analysis of the placement of intermediaries across three mental health systems. *Health Research Policy and Systems* 2019; 17(1):82.
2. National Center for Injury Prevention and Control. Brief 4: evaluating policy implementation [Internet]. [cited 2023 Feb 12]. Available from: <https://www.cdc.gov/injury/pdfs/policy/Brief%204-a.pdf>
3. Phulkard S, Lawrence M, Vandevijvere S, Sacks G, Worsley A, Tangcharoensathien V. A review of methods and tools to assess the implementation of government policies to create healthy food environments for preventing obesity and diet-related non-communicable diseases. *Implementation Science* 2016;11(1):15.
4. USAID. Taking the pulse of policy: the policy implementation assessment tool [Internet]. [cited 2023 Feb 12]. Available from: http://www.healthpolicyplus.com/archive/ns/pubs/hpi/Documents/1086_1_PIAT_Summary_Taking_the_Pulse_of_Policy_acc.pdf
5. Matthews AA, Danaei G, Islam N, Kurth T. Target trial emulation: applying principles of randomised trials to observational studies. *BMJ* 2022;378:e071108
6. Austin PC. An Introduction to propensity score methods for reducing the effects of confounding in observational studies. *Multivariate Behav Res* 2011;46(3):399–424.