

การวิเคราะห์การนำนโยบายการกำจัดโรคเรื้อนตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาโครงการกำจัดโรคเรื้อนจากการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัดของสถาบันราชประชาสมาสัย กรมควบคุมโรคกระทรวงสาธารณสุขปี พ.ศ. 2559-2563

Analyzing the implementation of policy related to Thai leprosy Strategy: the case study of Leprosy program performance in accordance with related indicators of Raj Pracha Samasai Institute, Department of Disease Control, Ministry of Public Health during the period of 2016 - 2020.

แสงระวี รัศมีแจ่ม

สถาบันราชประชาสมาสัย

Saengrawee Rassamecham

Raj Pracha Samasai Institute

Received 2022 Dec 14, Revised 2023 Jan 10, Accepted 2023 Jan 23

DOI:

บทคัดย่อ

การศึกษานี้เพื่อทราบผลสำเร็จของการนำนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่การปฏิบัติในโครงการกำจัดโรคเรื้อน จากการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัดของสถาบันราชประชาสมาสัย กรมควบคุมโรค ปีพ.ศ.2559-2563 ใช้กรอบแนวคิดวงจรทางนโยบาย (Policy cycle) วิเคราะห์เฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย โดยประยุกต์ใช้ตัวแบบทั่วไป (General Model) วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและไม่สำเร็จ ศึกษาจากเอกสารผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ระหว่างปีพ.ศ. 2559-2563 ผู้ให้ข้อมูลหลัก เป็นผู้บริหารในอดีตและปัจจุบันทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและรับผิดชอบงานโรคเรื้อน จำนวนทั้งสิ้น 15 คน ใช้การสัมภาษณ์เจาะลึก วิเคราะห์เชิงเนื้อหาสรุป นำเสนอผลการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ คือ แหล่งที่มาของนโยบาย มีความชัดเจนของวัตถุประสงค์และมาตรการในการปฏิบัติ กระบวนการติดต่อสื่อสารและประสานงานที่ดีและทั่วถึงในทุกระดับมีความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความไม่สำเร็จ คือ ปัจจัยด้านการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อ การแสดงความสามารถและความตั้งใจของผู้ปฏิบัติงานโรคเรื้อนที่จะนำไปปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ 1) ด้านนโยบาย กำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาว (พ.ศ. 2564 – 2573) โดยบูรณาการแผนงานโรคเรื้อนร่วมกับโรคในพื้นที่ ยกกระตือรือร้นค้นหา ต่อต้านการตีตราและปกป้องสิทธิมนุษยชน ควรกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่วมมือกับสำนักงานป้องกันควบคุมโรคในฐานผู้เชี่ยวชาญ 2) ด้านการปฏิบัติ ได้แก่ พัฒนาการทำงานร่วมกับพื้นที่แบบโครงการกึ่งชำนาญการพิเศษ (semi vertical program) พัฒนาเครื่องมือในการค้นหาผู้ป่วย เพิ่มพูนความรู้บุคลากร จัดสรรทรัพยากร สนับสนุนเครือข่าย สร้างและปลุกฝังคนในชุมชน ให้มีจิตสาธารณะ ร่วมพัฒนาชุมชน

คำสำคัญ : การวิเคราะห์นโยบาย, การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ, ความสำเร็จของนโยบาย, โรคเรื้อน

Abstract

This study was acknowledge to be success in the policy implementation according to the leprosy strategic plan of Thailand from practice in the leprosy eradication project under the government performance indicators at the Rajapracha Samasai Institute, Department of Disease Control in the period of 2016-2020. Taking the concept of policy cycle to be specific analyze from the said policy to apply and evaluate the above policy for applying the General Model including to be analyze success and fail. This study was reviewed by using 1) operational documents & report practice under the strategic plan in period of 2016-2020, including to interview in depth 15 staffs of Chief Execution Officers from the central and regional areas to consist of presentation the analysis results to accord with the provided objective.

This results was shown that success factors should be clearly policy to indicate the objective and performance and the process of communication and coordination in every levels of staffs. The failure factors were political to be affected the ability and attention against staffs in the field of leprosy.

Suggestions were 1) Policy Terms in the leprosy strategy should be formulated as a long-term vision (2021-2030) by integrating leprosy plans with regional areas, scale up for finding new case, against stigma and protect human rights. In this regard, authorize to local organizations as an expert, and 2) Practical Terms should be develop and Implement the Semi Vertical Program, support team and network by acknowledge, allocating resources, development public mind in community.

Key words: Policy analysis, Policy implementation, Policy success, Leprosy

บทนำ

สถาบันราชประชาสมาสัย เป็นหน่วยงานในส่วนกลางภายใต้การกำกับของกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการป้องกันควบคุมโรคเรื้อนของประเทศไทย โดยกำหนดแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อน 5 ปี (พ.ศ. 2553-2557) มีเป้าหมายลดอัตราต่อประชากรหนึ่งแสนของผู้ป่วยรายใหม่ที่มีความพิการระดับสองลงร้อยละ 45 ในปีพ.ศ. 2557⁽¹⁾ สอดคล้องกับองค์การอนามัยโลกได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์กำจัดโรคเรื้อนอย่างยั่งยืน มีเป้าหมายในการลดอัตราต่อแสนประชากรของผู้ป่วยรายใหม่ที่มีความพิการระดับสองลง ร้อยละ 35 ภายในปีพ.ศ. 2558⁽²⁾ และเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยพบผู้ป่วยใหม่ที่มีความพิการที่มองเห็นได้ (ระดับ2) จำนวน 20 รายหรือร้อยละ 13 ในปี พ.ศ. 2559-2563 กำหนดแผนยุทธศาสตร์ภายใต้บริบทที่มีความชุกโรคเรื้อนต่ำกว่า 1ต่อหมื่นประชากร ให้มีความสอดคล้องและสามารถดำเนินการได้ตามแนวทางที่องค์การอนามัยโลกกำหนด โดยเร่งรัดการดำเนินงานเพื่อปลอดโรคเรื้อน

มีเป้าหมาย คือ 1. มีผู้พิการระดับที่มองเห็นได้ (ระดับ 2) ต่ำกว่า 1 ราย ต่อประชากรหนึ่งล้านคน 2. ไม่มีผู้ป่วยเด็กกรายใหม่ที่มีความพิการระดับสอง และ 3. ไม่มีกฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อผู้ประสบปัญหาจากโรคเรื้อน

การกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานโรคเรื้อนของสถาบันราชประชาสมาสัยให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์การอนามัยโลก ถือเป็นนโยบายสาธารณะของภาครัฐด้านการสาธารณสุขที่รัฐกำหนดขึ้น โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้จะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่จะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ รวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการติดตามการดำเนินงาน กระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ : Healthy Public Policy Process⁽³⁾ มีเป้าหมายให้ผู้ได้รับเชื้อโรคเรื้อนซึ่งเป็นประชาชนได้รับการดูแลรักษาในระบบบริการสุขภาพ เพื่อป้องกันการแพร่กระจายเชื้อและป้องกันความพิการ ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้ป่วย

จากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะถึงแม้ว่านโยบายที่ถูกกำหนดมาจะดีเพียงใดแต่หากนำไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและต่อทรัพยากรของประเทศชาติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นกระบวนการต่อเนื่องเป็นขั้นตอนจากนโยบายแปลงไปแผน แผนงาน/โครงการและกิจกรรม เพื่อให้หน่วยที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติสามารถดำเนินการตามได้ตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีของการนำนโยบายด้านโรคเรื้อนของประเทศไทยไปปฏิบัติ จะมีการแปลงเป็นแผนยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการ และกิจกรรม เกิดกระบวนการถ่ายทอดนโยบายไปยังหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ที่สามารถวางแผน ดำเนินการให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ต่อไป ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินโครงการกำจัดโรคเรื้อนของสถาบันราชประชาสมาสัย กรมควบคุมโรค บรรลุเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ขององค์การอนามัยโลกที่กำหนดไว้ ณ ปีพ.ศ. 2573 คือการปลอดโรคเรื้อน (Zero Leprosy) จึงจำเป็นต้องมีการประเมินผลนโยบายที่ผ่านมาให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวมทั้งปัญหาอุปสรรคและโอกาสในการพัฒนา เพื่อเป็นข้อเสนอในเชิงนโยบายในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านโรคเรื้อนของประเทศไทย ผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษา เรื่อง การวิเคราะห์การนำนโยบายการกำจัดโรคเรื้อนตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่

การปฏิบัติ : กรณีศึกษาโครงการกำจัดโรคเรื้อนจากการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัด ของสถาบันราชประชาสมาสัย กรมควบคุมโรค ปีพ.ศ. 2559-2563

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อวิเคราะห์ผลสำเร็จของการนำนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่การปฏิบัติในโครงการกำจัดโรคเรื้อนจากการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัดของสถาบันราชประชาสมาสัย กรมควบคุมโรค ปีพ.ศ. 2559-2563

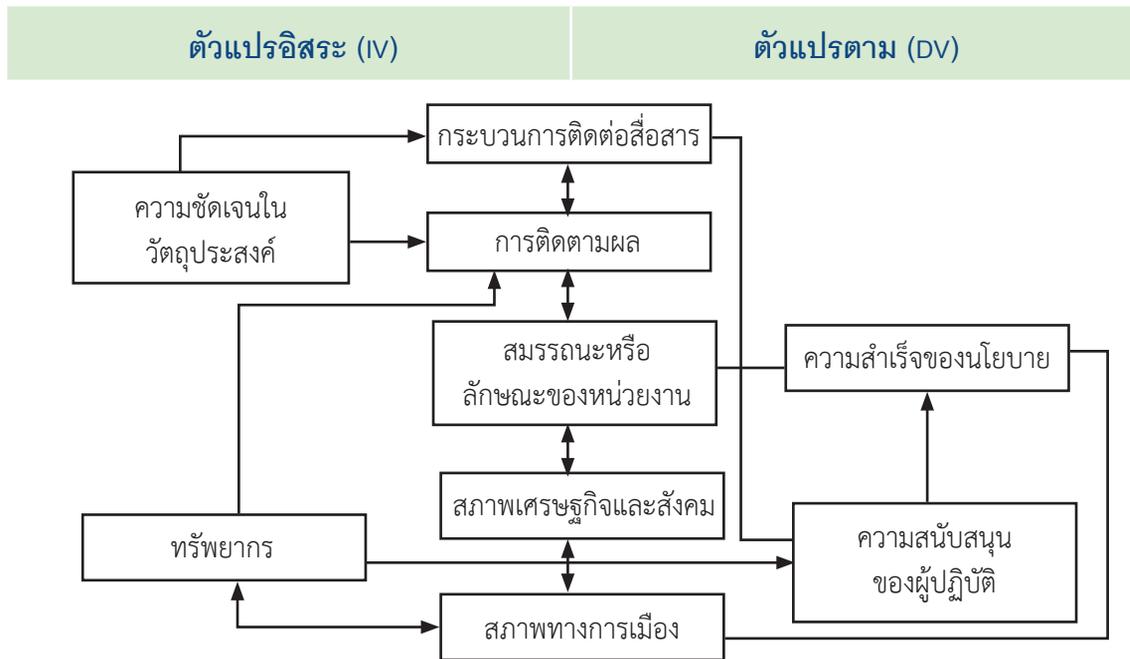
วิธีการศึกษา

ศึกษาจากเนื้อหาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Reviewing Literature) ข้อมูลการดำเนินงานและผลตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่การปฏิบัติในโครงการกำจัดโรคเรื้อนจากการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัดของสถาบันราชประชาสมาสัย กรมควบคุมโรค ปี พ.ศ. 2559 - 2563 และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In - depth Interview) ด้วยแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง กำหนดคำถามด้วยคำสำคัญ (Keyword) เป็นคำถามปลายเปิด มีความยืดหยุ่นและพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนถ้อยคำถามให้สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลหลัก กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็น ผู้จัดการโครงการโรคเรื้อนของประเทศไทย (National Leprosy Program) ในอดีตและปัจจุบัน รวม 4 คน ผู้อำนวยการสำนัก ส่วนกลางกรมควบคุมโรค ได้แก่ กองยุทธศาสตร์และแผน กองทรัพยากรบุคคล กลุ่มพัฒนาระบบ

ราชการ 3 คน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้อำนวยการและผู้รับผิดชอบงานโรคเรื้อนจากสำนักงานป้องกันควบคุมโรค จำนวน 4 แห่ง รวม 8 คน (สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่1,4,9 และ 12) รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 คน โดยผู้วิจัยเป็นผู้สัมภาษณ์ด้วยตนเอง เก็บข้อมูลเพียงครั้งเดียว หลังจากมีการกำหนดนโยบายและน่านโยบายที่ศึกษาไปสู่การปฏิบัติแล้ว ทำการศึกษาในลักษณะ

การวิจัยเชิงวิเคราะห์ (Analytic Research) วิเคราะห์เฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวงจรทางนโยบาย (Policy cycle) เป็นกรอบความคิด⁽⁴⁾ โดยประยุกต์ใช้ตัวแบบทั่วไป (General Model) ในการวิเคราะห์⁽⁵⁾ ความสำเร็จและไม่สำเร็จ (ล้มเหลว) ในการนำนโยบายที่ศึกษาไปปฏิบัติ

แผนภาพที่ 1 ตัวแบบทั่วไป (General Model)



การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์เชิงนโยบาย วิเคราะห์ทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายที่ศึกษา วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จ/ไม่สำเร็จ (ความล้มเหลว) ของการนำนโยบายฯ สู่การปฏิบัติฯ วิเคราะห์แนวทางและทิศทางการดำเนินงานต่อ

โครงสร้างแผนฯ ในอนาคต และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการนำนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่การปฏิบัติในโครงการกำจัดโรคเรื้อนของสถาบันราชประชาสมาสัย กรมควบคุมโรค ในอนาคต

ผลการศึกษา

นำเสนอผลการวิเคราะห์ ใน 4 ประเด็นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่การปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ปีพ.ศ. 2559-2563 ของสถาบันราชประชาสมาสัย ขับเคลื่อนผ่านแผนงาน/โครงการ กำหนดเป็นตัวชี้วัดรองรับการปฏิบัติราชการ ระหว่างสถาบันฯ กับกรมควบคุมโรค ด้วยความร่วมมือของผู้บริหารทุกระดับเห็นความสำคัญ ผลักดันและขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ บุคลากรทุกระดับมีส่วนร่วมวิเคราะห์ข้อมูล มองภาพอนาคตและคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน ตามกรอบแนวคิดและกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง

2. ผลการวิเคราะห์ผลสำเร็จของการนำนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่การปฏิบัติ ในระหว่างปี พ.ศ. 2559 – 2563 สามารถสรุปภาพรวมได้ว่า ยังไม่บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ดังนี้

1) การเร่งรัดค้นหาผู้ป่วยโรคเรื้อนรายใหม่ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และไม่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีข้อบ่งชี้ทางระบาดวิทยา ส่งผลให้จำนวนผู้ป่วยโรคเรื้อนรายใหม่ที่มีความพิการที่มองเห็นได้ (ระดับ 2) ไม่เป็นไปตามเป้าหมายและสัดส่วนความพิการที่มองเห็นได้ (ระดับ 2) ในผู้ป่วยโรคเรื้อนรายใหม่ ไม่ได้มีแนวโน้มลดลง สำหรับจำนวนผู้ป่วยโรคเรื้อนรายใหม่ในประชากรข้ามชาติ

มีการค้นพบน้อยลงกว่าปีก่อนๆ

2) การสร้างความตระหนักเรื่องโรคเรื้อนแก่ประชาชนยังไม่สามารถทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องโรคเรื้อนมากขึ้น

3) การพัฒนาสถานบริการสาธารณสุขเชี่ยวชาญโรคเรื้อน (NODE) จำนวน 20 แห่ง ส่วนใหญ่ไม่บรรลุเป้าหมาย เรื่องการตรวจป้องกันความพิการและระบบส่งต่อที่เอื้อต่อผู้ป่วยที่มีอาการสงสัยโรคเรื้อน ในการส่งต่อมารับการตรวจวินิจฉัยยืนยันโรคเรื้อน โดยการที่ผู้มีอาการสงสัยโรคเรื้อนไม่ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และการรักษาพยาบาล

4) การพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ประสบปัญหาจากโรคเรื้อน ในส่วนของการสำรวจสภาพความพิการฯ ดำเนินการสำรวจ ได้ 38 จังหวัดจาก 77 จังหวัด อย่างไรก็ตามผู้ประสบปัญหาจากโรคเรื้อนในพื้นที่สำรวจได้รับการฟื้นฟูสภาพตามความจำเป็น มีคุณภาพชีวิตที่ดีในปี พ.ศ. 2561, 2562 และ 2563 เป็นร้อยละ 57.46, 60.56 และ 77.48 ตามลำดับ

5) มีการพัฒนาบุคลากรด้านโรคเรื้อนในทุกระดับ ทั้งภายในและภายนอกกรมควบคุมโรค แต่ยังไม่พบข้อมูลว่า ครอบคลุมครบถ้วนหรือไม่ อีกทั้งบางพื้นที่มีการเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานโรคเรื้อนบ่อย ส่งผลให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง

6) การติดตามประเมินผลการดำเนินงานโรคเรื้อนยังไม่พบการประเมินมาตรการตามแผนงานควบคุมโรคเรื้อน ได้แก่ มาตรการเร่งรัดค้นหาผู้ป่วยโรคเรื้อนในพื้นที่ที่มีข้อบ่งชี้ทางระบาดวิทยาและในผู้สัมผัสโรคและมาตรการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ประสบปัญหาจากโรคเรื้อน

3. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จ/ไม่สำเร็จ (ความล้มเหลว) ของการนำนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่การปฏิบัติฯ

3.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อน ตามตัวชี้วัดของสถาบันราชประชาสมาสัยระหว่างปี พ.ศ. 2559-2563 คือ แหล่งที่มาของนโยบาย วัตถุประสงค์และมาตรการในการปฏิบัติมีความชัดเจน กระบวนการติดต่อสื่อสารและประสานงานที่ดีและทั่วถึงในทุกระดับ โดยเฉพาะเกิดจากความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติและสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความเป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารงาน องค์กรและบุคลากรทุกระดับมีศักยภาพและมีสมรรถนะ มีสิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติงาน และมีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นระบบและเพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อน ตามตัวชี้วัดของสถาบันราชประชาสมาสัยระหว่างปี พ.ศ. 2559-2563 คือ ปัจจัยด้านการเมืองและจากทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (the disposition of implementers) พบว่า มีการปฏิรูประบบราชการในปีพ.ศ. 2560 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 258 ข. และจากสถานการณ์การระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 (COVID) ตั้งแต่ปีพ.ศ.2562-2563 ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย

4. ผลการวิเคราะห์แนวทางและทิศทางการดำเนินงานฯ ในอนาคต โดยกำหนดเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ

4.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย: 1) ควรกำหนดยุทธศาสตร์โรคเรื้อนเป็นวิสัยทัศน์ระยะยาว (พ.ศ. 2564 – 2573) ให้สอดคล้องกับองค์การอนามัยโลก โดยมีเป้าหมายหลักปลอดโรคเรื้อนคือ ไม่ให้เกิดการติดเชื้อ ไม่เกิดความพิการ ไม่มีการตีตราและการเลือกปฏิบัติในผู้ป่วยโรคเรื้อน 2) ควรกำหนดเป้าหมายระยะกลาง คือ การกำจัดโรคเรื้อน (หยุดการแพร่กระจายเชื้อ) บูรณาการแผนงานโรคเรื้อนร่วมกับโรคในพื้นที่ยกระดับการค้นหาการแก้ไขปัญหาความพิการและการป้องกันการเกิดความพิการใหม่และลดการตีตราและเลือกปฏิบัติ 3) ควรกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น อปท. /สคร. โดยในอนาคต ควรพิจารณาจากความชุกของโรคและสคร. ควรมีกลไกในการเฝ้าระวังในฐานะผู้เชี่ยวชาญ และมีกลไกที่ดี เช่น เครื่องมือในการค้นหาผู้ป่วย การสื่อสารทางสังคม (Social media)

4.2 ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ: 1) ควรพัฒนาโปรแกรม Semi vertical Program ในการทำงานร่วมกันกับพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และเน้นสถาบันราชประชาสมาสัยเป็นส่วนงานด้านการรักษาฟื้นฟูประสิทธิภาพ 2) ควรพัฒนาเครื่องมือที่มีอยู่แล้ว (แอปพลิเคชันไลน์ ,การวินิจฉัยแยกโรคด้วย AI (Artificial Intelligence), การวินิจฉัยโรคด้วยผลแบบเร่งด่วน) 3) เพิ่มพูนความรู้บุคลากรและสร้างบรรยากาศในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน 4) จัดสรรทรัพยากร สนับสนุนเครือข่าย ในการดำเนินงานกำจัดโรคเรื้อนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) สร้างและปลูกฝังคนในชุมชน ให้มีจิตสาธารณะ ร่วมพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ รวมทั้งปลูกฝังทัศนคติในทางบวกให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลต่อผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสุขภาพรวมทั้ง

โรคเรื้อน ร่วมกิจกรรมในการกำจัดโรคเรื้อนซึ่งรวมถึงการฟื้นฟูสภาพผู้ประสบปัญหาจากโรคเรื้อน

การอภิปรายผล

การวิเคราะห์ผลสำเร็จของการนำนโยบายฯ ไปสู่การปฏิบัติฯ เกิดขึ้นตั้งแต่ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผลักดันสู่การปฏิบัติผ่านแผนยุทธศาสตร์ของสถาบันราชประชาสมาสัยในฐานะ National Program โดยใช้กระบวนการให้บุคลากรทุกระดับมีส่วนร่วม วิเคราะห์ข้อมูล มองภาพอนาคตและคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน จัดทำแผนยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง ผลักดันและขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ สอดคล้องกับ Pressman & Wildavsky⁽⁶⁾ ที่ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว กับการกระทำหรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น มีขับเคลื่อนผ่านแผนงาน/โครงการ การกำหนดเป็นตัวชี้วัดคุ้มครองการปฏิบัติราชการ ระหว่างสถาบันฯ กับกรมควบคุมโรค โดยระบุผู้มีหน้าที่ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ส่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย สอดคล้องกับ สมถียร ศิวะ⁽⁷⁾ ที่กล่าวว่า ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้รับนโยบายระดับกลางโดยทั่วไปจะทำหน้าที่ 2 ส่วนคือ (1) นำนโยบายมาจัดทำเป็นแผนสำหรับหน่วยงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติ และ (2) กำหนดนโยบายหรือแผนให้หน่วยงานระดับกลางลงไปรับไปปฏิบัติ

ส่วนผู้ปฏิบัติระดับกลางจะทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือ ทั้ง 2 อย่างต่อไปนี้คือ (1) นำนโยบายจากหน่วยเหนือมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติ และ (2) รับแผนของหน่วยเหนือมาปฏิบัติ

ผลสำเร็จของการนำนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่การปฏิบัติฯ ของประเทศไทยซึ่งอยู่ภายใต้บริบทที่มีความชุกโรคต่ำ แต่พบว่าในบางพื้นที่ในระดับอำเภอ ตำบล ยังมีความชุกของโรคเรื้อนสูง ข้อมูลที่แสดงเป็นผลจากการให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลและการวางกรอบแนวทางการประเมินอย่างเป็นระบบ ซึ่งสอดคล้องกับ สมาน กอแก้วทองดี⁽⁸⁾ ได้ให้ความหมายการประเมินผลว่า หมายถึงกระบวนการตรวจสอบ ศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินงาน รวมทั้งการวิเคราะห์และพิจารณาข้อมูล ปัจจัยกิจกรรมที่ปฏิบัติ ผลสำเร็จและผลกระทบของการดำเนินงานตามโครงการ ที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในโครงการและแผนงานหรือไม่เพียงใด เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานต่อไปในอนาคต จากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่สนับสนุนให้การนำนโยบายได้ดำเนินการได้สำเร็จ ได้แก่ 1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และมาตรการในการปฏิบัติ สอดคล้องตามที่ Van Meter และคณะ⁽⁹⁾ ได้กล่าวว่า การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำได้ชัดเจนเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐาน นโยบายและความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพราะวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความต้องการทราบว่านโยบายใดประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร 2) กระบวนการติดต่อสื่อสารและประสานงานที่ดี

และทั่วถึงในทุกกระดับเป็นการสร้างความเข้าใจให้ตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานงาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายสอดคล้องกับอัจฉราวุฒ พรชัย⁽¹⁰⁾ ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ: เฉพาะกรณีโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน การวิจัยในครั้งนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำเร็จและปัจจัยที่มีผลกระทบในการนำนโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ พบว่ามี 1 ใน 6 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ คือ การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง 3)ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ได้รับการสนับสนุนด้านการบริหารและวิชาการ รวมถึงการจัดทำเป็นข้อตกลงตามระบบบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management System : PMS) ส่งผลให้บุคลากรเกิดการยอมรับและมีส่วนร่วมในการผลักดันยุทธศาสตร์ให้สำเร็จตามเป้าหมาย สอดคล้องกับ สมภาร ศิโล⁽⁷⁾ พบว่าการนำนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติ หรือการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนย่อยหนึ่งของขั้นตอนหลักเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบาย 4) สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตามกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2562 การดำเนินการด้านโรคเรื้อนเป็นบทบาทของสถาบันราชประชาสมาสัย ซึ่งมีความเป็นเอกภาพในการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวราบและแนวตั้งควบคู่กันไป ทั้งการควบคุมติดตามกำกับดูแล และการประเมินผลการทำงาน การประสานงานกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในส่วนผู้บริหารและทีมงาน

ซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีทักษะและประสบการณ์ ที่ได้รับการพัฒนาและการนิเทศติดตามงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นระบบและเพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับ กล้า ทองขาว ได้สรุปถึง ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่สำคัญๆ มี 6 ประการ คือ ปัจจัยด้านข้อความนโยบาย ด้านการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ และกลุ่มหลากหลายในสังคม ปัจจัยด้านความสามารถและศักยภาพขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านผู้นำ คนสำคัญ และปัจจัยด้านการกำกับ ตรวจสอบ การประเมินผล และการให้แรงเสริมผู้ปฏิบัติ และสอดคล้องกับ Edwards และคณะ ที่กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้นจะต้อง มีทรัพยากรสนับสนุน อันได้แก่ จำนวนบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงาน ในระดับล่าง ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายที่ศึกษาไปปฏิบัติฯ และปัญหาอุปสรรคจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยด้านการเมือง ส่งผลกระทบต่อการแสดงความสามารถและความตั้งใจของผู้ปฏิบัติที่นำไปปฏิบัติ โดยเฉพาะระบบการเมืองไทยได้กำหนดให้มีการปฏิรูประบบราชการในปีพ.ศ. 2560 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 258 ข. และมาตรการการควบคุมป้องกันภาวะระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้สถานการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว ยังต้องเผชิญกับปัจจัยทั้งภายใน

ภายนอกองค์กร ทั้งเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (economic ,social and political conditions) จึงส่งผลให้การดำเนินงานไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ ทองขาว ที่กล่าวว่าปัจจัยด้านจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติ นโยบาย ความคิดนึกหรือเจตคติต่อนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของบุคคลระดับผู้ปฏิบัติการ คือ ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย หากผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกไม่พึงพอใจต่อนโยบาย หรืออาจเห็นว่าเป้าหมายของนโยบายดี แต่วิธีการปฏิบัติไม่ค่อยดีอาจปฏิบัติงานแบบเฉื่อยชา หากผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่มีความรู้สึกต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติเช่นนี้ นโยบายที่นำไปปฏิบัติมีโอกาสที่จะไม่สำเร็จสูง แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายใดผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีปฏิบัติชัดเจน รู้สึกพอใจสูง การมีพื้นฐานความคิดต่อนโยบายเช่นนี้จะทำให้ผู้ปฏิบัติตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติ จะทุ่มเทความสามารถและอุทิศเวลาในการปฏิบัติ โดยอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะแนวปฏิบัติตามความเหมาะสม ตามสถานการณ์แห่งความเป็นจริงจะส่งผลให้นโยบายบรรลุผล

ข้อจำกัดของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันควบคุมโรคบางแห่ง และเกิดสถานการณ์ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด 19 ซึ่งบุคลากรของกรมควบคุมโรคทุกหน่วยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ ประกอบกับผู้วิจัยไม่สามารถลงพื้นที่สัมภาษณ์เครือข่ายซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้อีกระดับหนึ่ง ดังนั้นหากมีการศึกษาค้นคว้าต่อไป ควรสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานจากหน่วยงานเครือข่ายเพื่อสะท้อนภาพการนำนโยบายสู่การปฏิบัติให้เกิดความเชื่อมโยงและชัดเจนมากขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สำเร็จได้ด้วยดี ความกรุณาของนางสุจิตรา อังคศรีทองกุล อดีตผู้ทรงคุณวุฒิ กรมควบคุมโรค ที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และเป็นกำลังใจที่ดี ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่กรุณาสละเวลาจากการปฏิบัติหน้าที่สำคัญและจำเป็นในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโควิด 19 การศึกษาค้นคว้านี้จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนางานต่อไป

แนะนำการอ้างอิงสำหรับบทความนี้

แสงระวี รัตมีแจ่ม. การวิเคราะห์การนำนโยบายการกำจัดโรคเรื้อนตามแผนยุทธศาสตร์โรคเรื้อนของประเทศไทยสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาโครงการกำจัดโรคเรื้อนจากการปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัดของสถาบันราชประชาสมาสัย กรมควบคุมโรคกระทรวงสาธารณสุข ปี พ.ศ. 2559-2563. วารสารสถาบันป้องกันควบคุมโรคเขตเมือง 2565; 7(2): หน้า 127-138.

Suggested citation for this article

Rassamecham S. Analyzing the implementation of policy related to Thai leprosy Strategy: the case study of Leprosy program performance in accordance with related indicators of Raj Pracha Samasai Institute, Department of Disease Control, Ministry of Public Health during the period of 2016 - 2020. Institute for Urban Disease Control and Prevention Journal 2022; 7(2): page 127-138.

เอกสารอ้างอิง

1. สถาบันราชประชาสมาสัย. สถานการณ์โรคเรื้อน. นนทบุรี: [ม.ป.พ.]; 2557.
2. World Health Organization. WHO/ILEP technical guide on community - based rehabilitation and leprosy : meeting the rehabilitation needs of people affected by leprosy and promoting quality of life [Internet]. Geneva : World Health Organization ; c2015 [cite 2022 Dec 22]. Available from : https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43748/9789241596152_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y
3. ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณสุข. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2545.
4. เดชา บัวเทศ. ระบบฐานข้อมูล อวช. กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข [อินเทอร์เน็ต]. สระบุรี: สำนักงาน; 2560 – [เข้าถึงเมื่อ 1 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก <https://ddcenter.net/vichakarn/book.php? gid=201710171057113675>
5. มหาวิทยาลัยสวนสุนันทา [อินเทอร์เน็ต]. [ม.ป.ท.]: [ม.ป.พ.]; 2565 [เข้าถึงเมื่อ 1 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก <http://surl.li/enh1h>

6. รัฐกร กลิ่นอุบล. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ: กรณีศึกษางค์กรบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง [อินเทอร์เน็ต] [ปริญญาานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต]. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ; 2551. [เข้าถึงเมื่อ 17 กันยายน 2565]. เข้าถึงได้จาก http://thesis.swu.ac.th/swuthesis/Pub_PoL/Ratakon_K.pdf
7. สมภาร ศิโล. ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ [อินเทอร์เน็ต] [ปริญญาานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต]. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น; 2552. [เข้าถึงเมื่อ 1 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก http://phd.mbuisc.ac.th/KKU_Thesis/Somphan.pdf
8. สมาน กอแก้วทองดี. แนวทางการประเมินผลโครงการ. วารสารพัฒนาชุมชน. 2526; 22(8): 29-36.
9. อัสฎาวุธ พรชัย. การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงสร้างภาคประชาชนของธนาคารออมสิน [อินเทอร์เน็ต] [สารนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต]. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ; 2549. [เข้าถึงเมื่อ 1 ตุลาคม 2565]. เข้าถึงได้จาก http://thesis.swu.ac.th/swuthesis/Pub_PoL/Assadawuth_P.pdf
10. สัญญา เคณาภูมิ. กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ. วารสารแสงอีสาน มหาวิทยาลัยมหาสารคามวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน [อินเทอร์เน็ต]. 2562 [เข้าถึงเมื่อ 1 ตุลาคม 2565]; 16(1): 243-60. เข้าถึงได้จาก <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/jsi/article/view/182824/136287>