

## การเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านสุขภาพ Writing Recommendations on Health Policy

อิทธิพล แก้วฟอง (Ittipol Kaewfong)<sup>1\*</sup>

ฐิติณัฐ อัครเดชนันต์ (Thitinut Akkadechanunt)<sup>2</sup>

อนัญญา คูอาริยะกุล (Ananya Kooariyakul)<sup>3</sup>

### บทความวิชาการ (Academic article)

Corresponding author E-mail: ittipol@unc.ac.th

(Received: April 9, 2020; Revised: October 23, 2021;

Accepted: October 26, 2021)

### บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีการบริหารประเทศด้านสุขภาพโดยการขับเคลื่อนผ่านแผนยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติในรูปของนโยบายสุขภาพ เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการด้านสุขภาพของประชาชน นโยบายสุขภาพเป็นสิ่งสำคัญต่อการขับเคลื่อนสุขภาพของประชาชนและสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชนตลอดจนประเทศชาติ ดังนั้นทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องรวมถึงประชาชนควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายสุขภาพโดยการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากปัญหาหรือการวิเคราะห์นโยบายเดิม การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบด้วย 1. การระบุหรือสรุปเกี่ยวกับปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น 2. การระบุปัญหาที่สำคัญและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา 3. การเรียงเรียงข้อค้นพบให้เป็นข้อเสนอแนะจากการวิจัย 4. การกำหนดสถานะหรือลำดับความสำคัญของข้อเสนอแนะจากการวิจัย 5. การพิจารณาและการสรุปข้อเสนอแนะจากการวิจัย 6. การเผยแพร่ข้อเสนอแนะจากการวิจัย และ 7. การทบทวนข้อเสนอแนะจากการวิจัย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งของการนำข้อมูลปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมารวบรวมและเรียงเรียงจัดทำเป็นรายงานการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทางสุขภาพเพื่อให้ผู้บริหารคล้อยตามหรือเล็งเห็นความสำคัญในการผลักดันข้อเสนอแนะไปสู่นโยบายที่มีคุณภาพและตอบสนองการแก้ไขปัญหาสุขภาพและความต้องการของประชาชนด้านสุขภาพต่อไป

**คำสำคัญ:** ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย, ด้านสุขภาพ

1 วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี อุตรดิตถ์ คณะพยาบาลศาสตร์ สถาบันพระบรมราชชนก  
Boromarajonani College of Nursing, Uttaradit, Faculty of Nursing, Praboromarajchanok Institute  
2 คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Faculty of Nursing, Chiang Mai University  
3 วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี อุตรดิตถ์ คณะพยาบาลศาสตร์ สถาบันพระบรมราชชนก  
Boromarajonani College of Nursing, Uttaradit, Faculty of Nursing, Praboromarajchanok Institute

## ABSTRACT

Thailand's healthcare has been managed through the National Strategic Plan and then, to be practiced, it is transformed into a health policy to encourage agencies under the Ministry of Health and related ones to follow the policy to solve problems and meet public health's need. The health policy is considered significant for driving people's well-being and strengthening the community and the nation. Thus, all relevant organizations as well as people should be aware of and emphasize their participation in the health policy development through policy recommendations based on the former problems or policy. This includes 1) identifying and summarising the uncertainties, 2) identifying the most important uncertainties and prioritising them, 3) translating the prioritised uncertainties into research recommendations, 4) assigning 'key priority' status to the most important research recommendations, 5) consultation and finalising research recommendations, 6) disseminating research recommendations, and 7) reviewing research recommendations. Therefore, it can be seen that writing policy recommendations is considerably important from gathering the problems and the needs of people into a report on health policy recommendations so that the government administrator will agree and realize the importance of pushing the recommendations to be an effective policy and respond to health problems and public health's needs.

**Keywords:** Policy recommendations, Health

## บทนำ

การบริหารงานด้านสุขภาพของประเทศไทยเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนงานและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพของชาติมีการขับเคลื่อนนโยบายสุขภาพลงสู่การปฏิบัติในระดับหน่วยงานและระดับบุคคลเพื่อให้ประชาชนในประเทศมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ซึ่งในการให้ความหมายหรือนิยามของคำว่า นโยบาย (policy) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เช่น นโยบาย คือ ข้อความ ถ้อยคำ ข้อเสนอหรือประกาศที่สะท้อนถึงเจตนา ความตั้งใจ ความต้องการตามจุดมุ่งหมายของรัฐบาลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนโยบายมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและบุคลากรทั้งทางตรงและทางอ้อม (Suwannapong, Tipayamongkhogul, DetThai & Howteerakul, 2014) หรืออาจเป็นสิ่งที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อกระทำการกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น (Kenaphoom, 2016) รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลเลือกเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาหรือให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (The General Secretariat of the Government of the Republic of Macedonia, 2005; Wies, 1994) ซึ่งการสร้างนโยบายในแต่ละประเด็นขึ้นอยู่กับบริบทของการนำไปใช้ในการขับเคลื่อน เช่น นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม นโยบายด้านสุขภาพ เป็นต้น

นโยบายด้านสุขภาพ (Health Policy) เป็นนโยบายหนึ่งในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่มีความสำคัญเพราะเป็นการวางแผนและการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านการดูแลสุขภาพที่ดีของประชาชน อาจครอบคลุมไปถึงการจัดหางบประมาณและการมอบหมายงานในการดูแลสุขภาพที่มีความเท่าเทียมกัน (Lee, Buse & Fustukian, 2002) โดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการสำรวจและอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายสุขภาพและปัญหาระบบสุขภาพ และมีจุดมุ่งหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มการสื่อสารระหว่างนักวิจัยด้านนโยบายสุขภาพและระบบสมาชิกสถานิติบัญญัติผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจและผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การนำไปใช้และการวิเคราะห์นโยบายสุขภาพและการปฏิรูปการดูแลสุขภาพ โดยเฉพาะในประเทศไทย (Pascall, 2012) ประกอบกับในปัจจุบันนโยบายด้านสุขภาพของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายนี้ทำให้โดยภาพรวมของคนไทยมีสุขภาพดีขึ้นกว่าในอดีต และคนไทยสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น (Satidporn, 2020)

ด้วยเหตุนี้นโยบายสุขภาพจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการขององค์กร โดยช่วยให้มีการกำหนดเป้าหมายขององค์กรล่วงหน้าเพื่อให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติมีทิศทางการทำงานที่ชัดเจนและมีความสอดคล้องกัน อันก่อให้เกิดการพัฒนาองค์กรในด้านต่าง ๆ หรือช่วยส่งเสริมอำนาจของฝ่ายบริหารให้มีความถูกต้องเป็นธรรม นอกจากนี้ยังช่วยให้สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาปัจจัยทางการบริหารนโยบายมาใช้ได้อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Sukjairungwattana, 2013) สำหรับประเทศไทย ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายจะพบในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนานโยบาย เช่น การกำหนดนโยบายไม่เป็นไปตามขั้นตอน การตัดสินใจเชิงนโยบายไม่ได้คำนึงถึงมิติต่าง ๆ เช่น สังคม เศรษฐศาสตร์ในระดับชุมชน บางครั้งนโยบายไม่มีเหตุผลเป็นเพียงการกำหนดเพื่อหาเสียงของพรรคการเมืองไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ไม่มีการศึกษาทางเลือกของนโยบาย ขาดข้อมูลเชิงประจักษ์ ขาดการศึกษาเรื่องผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม และขาดการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับรู้ตั้งแต่เริ่มต้น การตัดสินใจในนโยบาย (Policy Decision Making) โดยไม่คำนึงถึงมิติหลาย ๆ ด้านของนโยบายให้ครบถ้วน เป็นต้น (Wamanon, 2018) จากสาเหตุดังกล่าวจึงส่งผลให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามนโยบายไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นเพื่อให้เกิดการพัฒนานโยบายหรือลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้มีการค้นหาวิธีการพัฒนาการดำเนินการนโยบายเพื่อให้เกิดผลอันมีประสิทธิภาพสูงสุดในการพัฒนาประเทศไทยด้านสุขภาพ จากผลการพัฒนาดังกล่าวได้มีการกำหนดขั้นตอนในการพัฒนานโยบายได้แก่ การระบุปัญหาและการกำหนดวาระ (Problem identification and agenda setting) การก่อรูปนโยบาย (Policy formulation) การรับนโยบาย (Policy adoption) การดำเนินการนโยบาย (Policy implementation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) (Pueansongkram, 2017) แต่อย่างไรก็ตามก่อนเข้าสู่กระบวนการพัฒนานโยบายให้มีประสิทธิภาพพบว่า ขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญและเป็นความท้าทายอย่างยิ่งสำหรับผู้เขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ *การเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy recommendations)* โดยผู้เขียนจะต้องดำเนินการรวบรวมข้อเสนอแนะที่ได้มาอาจผ่านการประชุม การจัดสัมมนา การดำเนินการประเมินผลนโยบายและการวิจัย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย พร้อมทั้งจัดทำรายงานที่สื่อถึงความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นหรือข้อค้นพบที่ได้จากการประเมินผลนโยบายและเสนอต่อผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการได้มาซึ่งนโยบายนั้นมีหลายขั้นตอนและแต่ละขั้นตอนมีความสำคัญอย่างยิ่งอันจะนำไปสู่การได้นโยบายที่มีคุณภาพและครอบคลุมทุกมิติ ส่วนอีกขั้นตอนที่สำคัญที่ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนสำคัญหลังจากขั้นตอนการประเมินผลนโยบายคือ ขั้นตอนการรายงานเพื่อยืนยันผลการใช้นโยบายที่ผ่านมาหรือการระบุปัญหาจากข้อค้นพบใหม่ในการที่จะสร้างนโยบายหรือปรับปรุงนโยบายเก่าให้

มีประสิทธิภาพมากขึ้น คือ การเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนั้นเพื่อให้นโยบายมีการพัฒนาและตรงตามความต้องการของประชาชน บุคลากรทางด้านสาธารณสุขหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางด้านสุขภาพควรจะต้องมีแนวทางในการรายงานข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีคุณภาพและตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของประเทศอันจะนำไปสู่การพัฒนาด้านการสาธารณสุขอย่างยั่งยืนต่อไป

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านสุขภาพ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเป็นถ้อยคำที่เขียนขึ้นเกี่ยวกับนโยบายหรือปัญหาที่ต้องการแก้ไขในรูปแบบของรายงาน ซึ่งรายงานฉบับนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมอำนาจในการตัดสินใจแก่ผู้มีอำนาจ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา คณะกรรมการหรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำนโยบาย ปรับปรุงนโยบาย หรือ ยกเลิกการใช้นโยบายต่อไป (Akkucuk, 2020; Centre for ageing research and development in Ireland, 2012) ดังนั้นในการให้ความหมายของการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านสุขภาพในบทความนี้จึงหมายถึง การเขียนหรือการรายงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอแนะนโยบายหรือการเสนอปัญหาและแนวทางในการจัดการทางด้านสุขภาพในมิติต่างๆ

### ขั้นตอนการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการได้มาซึ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนั้นมีหลากหลายวิธี ได้แก่ การประชาคมสุขภาพ การจัดสัมมนาสุขภาพ (Prapha-inthara, 2019) การประเมินผลกระทบจากการใช้นโยบายที่มีต่อสุขภาพ (Department of health, 2014) และการทำวิจัยด้านสุขภาพ แต่ละวิธีที่กล่าวมาข้างต้นมีความยากง่ายแตกต่างกัน แต่ที่ได้รับความนิยมและน่าเชื่อถือมากที่สุดจะใช้วิธีการวิจัยเชิงนโยบายด้านสุขภาพ ซึ่งในส่วนท้ายของการวิจัยจะทำให้ผู้ศึกษาได้เห็นถึงองค์ประกอบโดยภาพรวมของปัญหาและแนวทางแก้ไขที่จะนำไปสู่การเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านสุขภาพต่อไป ในบทความนี้ขอนำเสนอวิธีการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ได้จากการวิจัย 7 ขั้นตอน ดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1** การระบุหรือสรุปเกี่ยวกับปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น คือ กระบวนการสังเคราะห์ปัญหาหรือเป็นการค้นหาความรู้ใหม่เกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคม (Yueran & Waratwichit, 2018) เพื่อการอธิบายปรากฏการณ์เหล่านั้นและค้นหาช่องว่างของความรู้จากหลักฐานที่ค้นพบจากการทบทวนวรรณกรรมหรือการศึกษาปัญหาที่ผ่านมาโดยการสังเคราะห์ประเด็น (Focused Synthesis) การวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Analysis) การสำรวจ (Survey) การวิเคราะห์ต้นทุนกำไร (Cost Benefit and Cost-Effectiveness Analysis) เป็นต้น (Jittasupo, 2017) เช่น ไม่มีหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้เพราะยังไม่ได้ทำการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้วแต่ยังไม่ได้เผยแพร่ หรือการวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการและเผยแพร่แล้วแต่ยังไม่ได้ระบุปัญหาที่เกิดขึ้น หรือปัญหาที่เกิดขึ้นจากการค้นพบพบว่า ประชาชนยังขาดความตระหนักในการป้องกันตนเองเพื่อป้องกันโรคโควิด-19 เป็นต้น ดังนั้นเมื่อระบุปัญหาได้หรือได้ข้อค้นพบจากการทบทวนวรรณกรรมควรมีการระบุปัญหาที่ชัดเจน เพื่อนำไปใช้ในการจัดลำดับความรุนแรงของปัญหาที่จะนำไปใช้ในการให้ข้อเสนอแนะต่อไป (National Institute for Health and Clinical Excellence, 2015) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการวิจัยเชิงนโยบายที่ถือได้ว่าเป็นกระบวนการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและนำไปแก้ไขปัญหาหรือให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป (Jittasupo, 2017)

**ขั้นตอนที่ 2** การระบุปัญหาที่สำคัญและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เป็นขั้นการนำปัญหาหรือช่องว่างของความรู้มาเรียงลำดับและเลือกปัญหาที่สำคัญที่สุดเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเร่งด่วนหรือความสำคัญเวลานำเสนอเพื่อพิจารณาปัญหา (National Institute for Health and Clinical Excellence, 2015)

ตัวอย่างเช่น เลือกปัญหาเกี่ยวกับการดูแลหรือบริการที่ผู้ให้บริการในระบบบริการของโรงพยาบาลรัฐระดับตติยภูมิจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก การสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการป้องกันตนเองเพื่อป้องกันโรคโควิด-19 ในสถานการณ์ระบาดของโรคที่กำลังกระจายไปทั่วประเทศ เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 3** เปลี่ยนข้อค้นพบที่ได้ให้เป็นข้อเสนอแนะในการวิจัย ขั้นตอนนี้เป็นการยกร่างข้อเสนอแนะที่ได้จากข้อค้นพบจากการวิจัยโดยมีวิธีการ 2 รูปแบบ ดังนี้ (National Institute for Health and Clinical Excellence, 2015)

1. แบบมีโครงสร้าง คือ การเรียบเรียงข้อมูลจากแบบสอบถามมีโครงสร้างที่กำหนดคำถามที่ต้องตอบ เช่น ผลการวินิจฉัยโรค ระดับความรุนแรงของโรคเป็นอยู่ การรักษาที่ได้รับ เป็นต้น และรูปแบบการนำเสนอควรให้ข้อเสนอแนะแบบมีโครงสร้างเช่นกัน เช่น การนำเสนอเชิงสถิติหรือการนำเสนอข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัย (National Institute for Health and Clinical Excellence, 2015)

2. แบบไม่มีโครงสร้าง คือ การนำเสนอเหตุผลในลักษณะของการอธิบายความสำคัญ เช่น ความสำคัญต่อผู้รับบริการ ความพึงพอใจต่อผู้รับบริการ เป็นต้น การนำเสนอลักษณะนี้จะเป็นการพรรณนาหรือการบรรยายเป็นความเรียงให้เห็นถึงที่มาของปัญหาและสรุปความสำคัญของข้อค้นพบที่ต้องการนำเสนอเป็นนโยบายในอนาคตต่อไป เช่น การยกร่างข้อเสนอแนะจากผลการวิเคราะห์จากการสนทนากลุ่ม (Focus group) (Jittasupo, 2017)

**ขั้นตอนที่ 4** การกำหนดสถานะหรือลำดับความสำคัญของข้อเสนอแนะจากการวิจัย เป็นขั้นตอนสืบเนื่องจากขั้นตอนที่ 3 ภายหลังจากเรียบเรียงข้อเสนอแนะจากนั้นนำมาเรียงลำดับอีกครั้งโดยการให้พิจารณาจากข้อมูลอย่างละเอียดและเลือกข้อค้นพบที่สำคัญที่สุดและเรียงตามลำดับอาจจะมีการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแยกจากข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป (National Institute for Health and Clinical Excellence, 2015)

**ขั้นตอนที่ 5** การพิจารณาและการสรุปข้อเสนอแนะการวิจัย เป็นการเลือกข้อเสนอแนะจากลำดับสำคัญซึ่งผู้เขียนควรมีการพิจารณาข้อมูลทั้งหมดเพื่อดูความสอดคล้องและการมีหลักฐานสนับสนุนเพียงพอ (National Institute for Health and Clinical Excellence, 2015) หรืออาจใช้วิธีการประเมินข้อเสนอแนะโดยการพิจารณาข้อเสนอแนะควรมีคะแนนการประเมินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 จากองค์ประกอบของการประเมิน ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) องค์กรที่เกี่ยวข้อง (Organization) การคาดการณ์ผลกระทบที่เกิดขึ้น (Predict potential consequences of recommendations) และทำการสรุปข้อเสนอแนะ ซึ่งการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายควรแยกเป็นหัวข้อต่างหาก (Jittasupo, 2017)

**ขั้นตอนที่ 6** การเผยแพร่ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังจากได้บทสรุปข้อเสนอแนะและนำไปเผยแพร่ข้อค้นพบดังกล่าวให้แพร่หลายเพื่อนำไปรวบรวมเป็นการทำเป็นแผนกลยุทธ์หรือข้อเสนอแนะทางนโยบายต่อไป (National Institute for Health and Clinical Excellence, 2015)

**ขั้นตอนที่ 7** ทบทวนข้อเสนอแนะในงานวิจัย คือ กระบวนการตรวจสอบคำแนะนำจากการวิจัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวงจรทบทวนแนวทางเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของการนำข้อเสนอแนะไปใช้ (National Institute for Health and Clinical Excellence, 2015) ซึ่งการทบทวนข้อเสนอแนะควรมีการวิเคราะห์ทุกองค์ประกอบ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) องค์กรที่เกี่ยวข้อง (Organization) การคาดการณ์ผลกระทบที่เกิดขึ้น (Predict potential consequences of recommendations) และการสรุปผลการทบทวนข้อเสนอแนะในงานวิจัย (Preparation of final recommendation) เพื่อให้เกิดข้อเสนอแนะที่มีประสิทธิภาพและสามารถนำไปเป็นนโยบายที่ใช้ในวงกว้าง (Jittasupo, 2017; Phengsawat, 2009)

จากกระบวนการทางวิจัยที่เป็นแนวทางหนึ่งในการค้นหาช่องว่างของปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ด้านสุขภาพจะเห็นได้ว่าความท้าทายขั้นแรก คือ การหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้ข้อเสนอแนะมาเป็นที่ยอมรับตามความต้องการของประชาชนแล้วความสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะส่งเสริมให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายกลายเป็นนโยบายสู่การปฏิบัติที่แท้จริงคือ *การเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย* ที่จะทำให้ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เราเสนอ ฉะนั้นผู้รายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบายควรมีเทคนิควิธีการเขียนที่ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและทำให้ผู้อ่านเกิดความคล้อยตามจนกระทั่งเห็นความสำคัญของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าว

### เทคนิคการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การเขียนรายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องถ่ายทอดสิ่งที่ได้จากการสังเคราะห์ปัญหาหรือแนวทางในการพัฒนานโยบายเป็นตัวอักษรและถ่ายทอดบทความเพื่อให้ผู้อ่านหรือผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้เกิดความเข้าใจและคล้อยตามถึงประเด็นปัญหาที่ต้องการเสนอแนะ ดังนั้นนอกจากการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแล้วเทคนิคในการเขียนที่ผู้เขียนต้องคำนึงถึงความสำคัญและพิจารณาในขณะที่เขียนข้อเสนอแนะเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมี ดังนี้

**1. การกำหนดวัตถุประสงค์** เป็นขั้นตอนแรกในการกำหนดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายโดยการตั้งเป้าหมายของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่แสดงให้เห็นว่า สิ่งนี้มีความน่าสนใจและทุกฝ่ายให้ความสำคัญสำคัญหรือเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพ (Wong, Green, Bazemore & Miller, 2017) หากแม้ว่าจะมีหลายข้อเสนอแนะผู้เขียนควรเลือกข้อสำคัญที่สุด(Global health education and learning incubator at Harvard university, 2017) ตัวอย่างเช่น การให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพในพื้นที่ห่างไกล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลได้รับการบริการที่ทั่วถึงและทันท่วงทีเมื่อมีปัญหาทางสุขภาพ

**2. การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย** เป็นการเลือกผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เช่น ผู้ดำเนินการในการผลักดันนโยบาย ผู้ที่มีส่วนช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติเชิงนโยบายนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Centre for ageing research and development in Ireland, 2012; Jittasupo, 2017) ตัวอย่างเช่น ปัญหาด้านการวางแผนหรือการระดมทุนในพื้นที่พัฒนาด้านสุขภาพในระดับพื้นที่ กลุ่มเป้าหมายอาจเป็นหน่วยงานท้องถิ่น เทศบาลหรือสภาตำบล หากข้อเสนอแนะมีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงกฎหมายของประเทศหรือพระราชบัญญัติด้านสุขภาพ กลุ่มเป้าหมายอาจเป็นคณะรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวง คณะกรรมการสุขภาพ เป็นต้น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายช่วยให้ผู้มีอำนาจได้ตัดสินใจว่าใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักและผลกระทบต่อระบบบริการและคุณภาพชีวิตของผู้ที่ได้รับผลกระทบ

**3. การกำหนดปัญหา** ขั้นตอนนี้ผู้เขียนควรเลือกประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบในวงกว้างหรือเป็นประเด็นที่มีความเร่งด่วน จำเป็นต้องมีการแก้ไขเกี่ยวกับนโยบายและในการรายงานปัญหาต้องมีข้อมูลเพียงพอที่จะช่วยสนับสนุนปัญหาโดยชี้ให้เห็นถึงที่มาและความสำคัญให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ อาจเชื่อมโยงโดยตรงกับข้อค้นพบจากการวิจัยหรือข้อค้นพบจากการประชุมสัมมนา นอกจากนี้ต้องมีหลักฐานเชิงประจักษ์หรือแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือของสถานการณ์ปัญหาเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น(Centre for ageing research and development in Ireland, 2012; Global health education and learning incubator at Harvard university, 2017)

**4. การระบุทางเลือก** ในขั้นตอนนี้ผู้เขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต้องวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาและนำเสนอไว้ในรายงานถึงทางเลือกในการแก้ไขปัญหาต้องมีความเป็นไปได้และไม่ผิดกฎหมาย หากมี

วิธีการหรือแนวทางหลายวิธีผู้เสนอควรมีการรายงานผลการวิเคราะห์ของแต่ละทางเลือกไว้เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ เช่น การรายงานข้อสังเกตหรือข้อดีและข้อเสียของแต่ละวิธี ตามหลักฐานการวิจัยหรือข้อค้นพบ (Centre for ageing research and development in Ireland, 2012) ในการระบุทางเลือกนี้ผู้เสนอควรมีการจัดทำรายงานที่ชัดเจนไม่มีความซ้ำซ้อนเพื่อที่จะช่วยให้ผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจง่ายขึ้นและเห็นถึงความสอดคล้องของปัญหาและแนวทางแก้ไขดังกล่าว (The university of Vermont GUND institute for environment, 2020)

**5. การพิจารณาด้านงบประมาณ เศรษฐกิจ และกระแสสังคม** เป็นการพิจารณากำหนดทิศทางของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมและสามารถแก้ปัญหาได้ ข้อเสนอแนะควรมีลักษณะของนโยบายที่เป็นกลางไม่กระทบต่อวิถีชีวิตหรือมีการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มากเกินไปรวมถึงมีการใช้งบประมาณที่เป็นไปได้ (Centre for ageing research and development in Ireland, 2012) เช่น เรื่องการใช้งบประมาณในการขยายโรงพยาบาลหรือสถานให้บริการให้ทั่วถึงครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศตามข้อเสนอของประชาชน แต่ในทางกลับกันในกระแสสังคมปัจจุบันรัฐบาลต้องการประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐเพื่อนำไปใช้เป็นค่าหัวในหลักประกันสุขภาพของประชาชนในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการระบาดของโรค ดังนั้นก่อนมีการเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ผู้รายงานควรพิจารณาและเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับมาตรการประหยัดหรือช่องทางในการบริการแบบคุ้มค่าและทั่วถึงเพื่อให้ข้อเสนอแนะได้รับการยอมรับต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจต่อไป

**6. การพิจารณาด้านกฎหมาย** เป็นการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ผ่านการพิจารณาถึงทิศทางความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติหรือกลยุทธ์พร้อมทั้งแนวทางปฏิบัติที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่มีอยู่ การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อแผนยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ของประเทศ เป็นการขับเคลื่อนความสำเร็จตามเป้าหมายของประเทศซึ่งสำคัญในการทำนายถึงความเป็นไปได้ของการนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปพัฒนาเป็นนโยบายในการปฏิบัติที่เป็นไปได้ในปัจจุบันและอนาคตของนโยบายตามความต้องการของระดับประเทศ (Centre for ageing research and development in Ireland, 2012)

**7. การนำเสนอตัวอย่างจากต่างประเทศเพื่อการเรียนรู้** แนวทางการเขียนข้อนี้เป็นการแสดงถึงการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านการค้นหาวិธีการในการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายที่มีลักษณะคล้ายกับบริบทของปัญหาในประเทศจากสิ่งที่เกิดขึ้นในต่างประเทศหรือการศึกษาวิจัยในการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา (Jittasupo, 2017; Herman, 2013) เพื่อนำร่องความสำเร็จหรือข้อดี ข้อเสีย จากตัวอย่างประเทศอื่นๆ มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติโดยปรับให้เข้ากับบริบทของประเทศหรือหน่วยงานของตนเอง ซึ่งถ้านโยบายหรือข้อเสนอแนะที่อ้างอิงเป็นแนวปฏิบัติที่ีระดับสากลจะทำให้ข้อเสนอแนะนโยบายที่นำเสนอมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น โดยเฉพาะตัวอย่างที่มีความคล้ายคลึงกันในแง่ของขนาดประชากร ระบบการเมือง เป็นต้น (Centre for ageing research and development in Ireland, 2012)

**8. ข้อคำนึงถึงผู้อ่าน** การเขียนรายงานต้องมีการเรียบเรียงภาษาให้มีความชัดเจน อ่านและเข้าใจง่าย ซึ่งโดยทั่วไปผู้อ่านข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจะไม่สนใจวิธีการอื่นนอกจากข้อการค้นพบมีความน่าสนใจและมีความน่าเชื่อถือ (Centre for ageing research and development in Ireland, 2012) ดังนั้นกลยุทธ์ในการเขียนนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญทำให้ผู้อ่านหรือผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกิดความคล้อยตามและเลือกข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเข้าสู่กระบวนการพัฒนาเป็นนโยบายต่อไป (Jittasupo, 2017)

**9. การแสดงให้เห็นถึงผลกระทบในวงกว้าง** เป็นการระบุในรายงานที่ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบในระดับโลกหรือวงกว้าง (Centre for ageing research and development in Ireland, 2012) เช่น การพัฒนา

ระบบการให้บริการในถิ่นทุรกันดานจะส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลมีสุขภาพที่ดีและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอันจะนำไปสู่การคำนวณค่าหัวของประชากรกับการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญที่ผู้เขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจะต้องรายงานให้ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้เล็งเห็นถึงผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่มีผลประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

**10. การระบุความสำคัญของข้อเสนอแนะ** การให้ข้อเสนอเชิงนโยบายต้องโน้มน้าวใจผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจด้านนโยบายว่าประเด็นที่เสนอได้ผ่านกระบวนการในการทบทวนปัญหาหรือข้อเสนอจากการวิจัยหรือการประเมินผลซึ่งสิ่งที่เสนอนี้เป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างเป็นนโยบายหรือปรับปรุงนโยบายเดิม และแนวทางในการดำเนินการที่แนะนำจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือประเทศชาติ (Centre for ageing research and development in Ireland, 2012; Jittasupo, 2017)

การเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนับว่าเป็นความท้าทายในขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะนำเสนอต่อผู้ที่มีอำนาจ ดังนั้นผู้รายงานควรมีการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายตามเทคนิควิธีการดังกล่าวเพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจเกิดความคล้อยตามและเห็นถึงความสำคัญของปัญหาด้านสุขภาพและนำเอาประเด็นข้อเสนอไปสู่การพิจารณาในลำดับที่สูงขึ้นต่อไป

### บทสรุป

การเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทางด้านสุขภาพที่มีคุณภาพและพิจารณาตามความสำคัญในการพัฒนาด้านสุขภาพที่ครอบคลุมตามแผนงานระดับประเทศเป็นสิ่งสำคัญในการเป็นข้อมูลพื้นฐานการตัดสินใจของผู้ที่มีอำนาจในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงนโยบายในการปฏิบัติให้ดีขึ้น นอกจากนี้ถ้าพิจารณาในมุมมองของด้านสุขภาพการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอาจจะเป็นกระบวนการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศไทยมีภาวะสุขภาพดีขึ้นและอาจทำให้การให้บริการด้านสุขภาพในประเทศตรงตามความต้องการของภาคประชาชนอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านสุขภาพระดับบุคคลอย่างยั่งยืนต่อไป

### References

- Akkucuk, U. (2020). Handbook of research on creating sustainable value in the global economy. United states: IGI global.
- Centre for ageing research and development in Ireland. (2012). Government structures in Ireland, North and South. Retrieved (2021, March 2). from [https://www.cardi.ie/userfiles/Fact%20sheet%20\(web\).pdf](https://www.cardi.ie/userfiles/Fact%20sheet%20(web).pdf).
- Department of health. (2014). Application guidelines for health impact assessment. Nonthaburi: Department of health. (in Thai).
- Global health education and learning incubator at Harvard university. (2017). A student's guide to writing a global health policy brief. Retrieved (2021, March 22). from <https://repository.gheli.harvard.edu/repository/10607>.
- Herman, L. (2013). Tips for writing policy papers a policy lab communications workshop. Retrieved (2021, March 30). from <https://www-cdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/04/White-Papers->

Guidelines.pdf.

- Jaitae, S., Wanrodomrungsimun, C. & Maton. (2015). Quality of life and public policy for reducing degradation in the Li liver, Lumphun. *Journal of Environmental Management*, 11(1), 41-51. (in Thai).
- Jittasupo, C. (2017). A policy proposal for the small-scale school administration to the excellence under the secondary educational service area office. Doctoral dissertation Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Phranakhonsiyutthaya. (in Thai).
- Kenaphoom, S. (2016). Public policy making: theory and process. *Humanities and Social Sciences Journal*, 7(2), 101-126. (in Thai).
- Lee, K., Buse, K., & Fustukian, S. (Eds.). (2002). *Health policy in a globalizing world*. Cambridge University Press.
- National Institute for Health and Clinical Excellence. (2015). *Research recommendations process and methods guide*. Retrieved (2021, March 15) from <https://www.nice.org.uk/Media/Default/About/what-we-do/Science-policy-and-research/research-recommendation-process-methods-guide-2015.pdf>.
- Phengsawat, W. (2009). Policy research. *SNRU Journal of Science and Technology*, 1(1), 1-14.
- Prapha-inthara, P. (2020). Civil society and national health policymaking. *Thai Journal of Public Health and Health Sciences*, 2(1), 73-9. (in Thai).
- Pueansongkram, S. (2017). A good public policy framework that Thai political parties should adopt in managing national policy. *Parliamentary Substance*. (in Thai).
- Satidporn, W. (2020). Universal health coverage policy: developments, trends and surveys of Thai health standards. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 9(3), 1-18. (in Thai).
- Sukjairungwattana, T. (2013). Devilment of proposed policy for creative leadership enhancement for leader of students union in higher education institutions in the next decade. Bangkok: Silpakorn University. (in Thai).
- Suwannapong, N., Tipayamongkhogul, M., Det Thai, T. & Howteerakul, N. (2014). *Health policy: Preparation of analysis of evaluation results*. Nakhon Pathom: Mahidol University. (in Thai).
- The General Secretariat of the Government of the Republic of Macedonia. (2005). *Policy development handbook*. Macedonia: Propoint Skopje.
- The university of Vermont GUND institute for environment. (2020). *Guidance for Writing Briefs*. Retrieved (2021, May 10) from [https://www.uvm.edu/sites/default/files/Gund-Institute-for-Environment/Gund Guidance for Writing Policy Briefs 2020.pdf](https://www.uvm.edu/sites/default/files/Gund-Institute-for-Environment/Gund%20Guidance%20for%20Writing%20Policy%20Briefs%202020.pdf).
- Wamanon, W. (2018). Public policy process in Thailand: Problems and solution. *Kasem Bundit Journal*. 19 (Special edition), 17-29. (in Thai).
- Wies, R. (1994). Policy definition and classification: aspects, criteria and examples. In *Proceedings of the IFIP/ IEEE international workshop on distributed systems: operation and management*.

Wong, S. L., Green, L. A., Bazemore, A. W., & Miller, B. F. (2017). How to write a health policy brief. *Families, Systems, & Health*, 35(1), 21-24.

Yueran, S. & Waratwichit, C. (2018). Participatory action research and the success of policy change in health system. *The Southern College Network Journal of Nursing and Public Health*, 5(2), 228-300. (in Thai).