

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การมีสุขภาพที่ดีมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ การดูแลสุขภาพจึงเป็นความรับผิดชอบที่ต้องกระทำร่วมกันในการป้องกันสุขภาพของตนเอง และชุมชน เพราะมีปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อสุขภาพได้ ไม่ว่าจะปัจจัยนั้นจะเกิดจากงานหรือสภาพแวดล้อมในชุมชน การส่งเสริมให้บุคคลในชุมชนหรือหน่วยงานท้องถิ่นมีความรู้ และทักษะในการจัดการสุขภาพตนเองและในชุมชน จึงเป็นการช่วยให้บุคคลและท้องถิ่นได้ประโยชน์ด้วยการส่งเสริมสุขภาพในชุมชน ก่อให้เกิดประโยชน์นานัปการแก่ชุมชน

จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนากิจการเมือง อุตสาหกรรม รวมถึงกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นระบบโครงสร้างครอบครัว ชุมชน วิถีชีวิต และค่านิยมของบุคคล ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตและสิ่งแวดล้อม เป็นผลให้เกิดปัญหาสุขภาพด้านร่างกาย จิตใจ และสังคม เกิดการเสื่อมโทรมของสุขภาพ ซึ่งนำไปสู่การเกิดปัญหาโรคเรื้อรัง และอุบัติเหตุเพิ่มขึ้น โรคติดต่อที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีน มีแนวโน้มลดลง ส่วนโรคที่เกิดจากพฤติกรรมและสิ่งแวดล้อมทางสังคมกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขตามมามากมาย (กนกรัตน์ ทิพย์พันธ์, 2550) ในขณะเดียวกันการปฏิรูประบบสุขภาพ อันเนื่องมาจากการสูญเสียค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เพิ่มมากขึ้น และการขาดประสิทธิภาพของระบบบริการสุขภาพ ตลอดจนการมุ่งเน้นการรักษาเมื่อเจ็บป่วยมากกว่าการป้องกันหรือการส่งเสริมให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้ (วราภรณ์ จิระพงษา, 2547) ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนทิศทางและเป้าหมายในการดูแลสุขภาพ โดยหันมามุ่งเน้นในด้านการส่งเสริมป้องกันมากกว่าการรักษา

การส่งเสริมสุขภาพเป็น “การสาธารณสุขแนวใหม่” (New Public Health) เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่มีการลงทุนต่ำเมื่อเทียบกับผลตอบแทนทางด้านสุขภาพที่ได้รับ เพราะนอกจากจะได้ผลตอบแทนคือ คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแล้ว ยังทำให้ลดค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลและลดการสูญเสียทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อีกด้วย (อนุวัฒน์ สุขขุดิกุล และงามจิตต์ จันทรสาธิต, 2541) การส่งเสริมสุขภาพแนวใหม่นี้เป็นผลมาจากกฎบัตรออกดาวาที่เสนอแนะ ในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมสุขภาพ (Health Promotion Action) ภายหลังการประกาศกฎบัตรออกดาวาจนถึงปัจจุบัน

ในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสนใจมาตรการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และให้ความสำคัญแก่การพัฒนาในมิติเชิงพื้นที่ (Area Based Development) เนื่องจากตระหนักว่าระบบบริหารแบบรวมศูนย์มีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ ขาดความคล่องตัว ไม่สามารถตอบสนองความต้องการ ซึ่งมีความหลากหลายและแตกต่างในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้การบริหารงานแบบรวมศูนย์ยังอาจก่อให้เกิดการผูกขาด และมีประสิทธิภาพต่ำกว่าการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ ซึ่งเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม จากรายงานการวิจัยของธนาคารโลกพบว่า ในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ หลายสิบแห่งทั่วโลกมีการปฏิรูประบบราชการไปในแนวทางการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและหน่วยงานในระดับพื้นที่ บรรจุหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นพัฒนาการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ 2550 ของไทย (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2552) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญมากที่สุดด้านการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และบทบาทนี้จะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต โดยจะเป็นองค์กรที่สนับสนุนการดูแลสุขภาพแบบองค์รวม (Holistic Health) ซึ่งหลายประเทศกำลังตื่นตัว และหันมาให้ความสำคัญกับการบูรณาการศาสตร์การบำบัดรักษาโรคหลาย ๆ แขนง โดยอาศัยความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายด้านสุขภาพในชุมชน เพื่อดูแลสุขภาพ โดยพิจารณาองค์ประกอบทุกอย่างของมนุษย์ ทั้งร่างกาย จิตใจ จิตวิญญาณ ไปจนถึงสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการมีสุขภาพที่ยั่งยืน คือ การไม่เป็นโรคและการได้อยู่ในสังคม สิ่งแวดล้อมที่เป็นสุข ดังนั้นทุกคนในชุมชนจึงต้องช่วยกันสร้างความเข้มแข็งของชุมชนด้วยการร่วมสร้างระบบส่งเสริมสุขภาพชุมชน (วารสารก้าวใหม่ สปสช., ปีที่ 3 ฉบับที่ 14 2553) ทั้งนี้ระบบส่งเสริมสุขภาพชุมชน นับเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความเข้มแข็งที่ยั่งยืนของชุมชน โดยกลไกสำคัญในการพัฒนาสุขภาพของคนในชุมชนประกอบด้วย ภาคประชาชนเอง แกนนำประชาชนด้านสุขภาพ (อสม.) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล แผนสุขภาพของชุมชน และกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือระดับพื้นที่ (อบต./เทศบาล) และที่สำคัญปฏิเสธไม่ได้เลยว่าการกำหนดบทบาทหน้าที่การส่งเสริมสุขภาพที่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ มีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานด้านการส่งเสริมสุขภาพในชุมชน ซึ่งจากทฤษฎีบทบาทและความคาดหวังนั้น ความคาดหวังและความพอใจจะเป็นสิ่งกำหนดกำลัง ความพยายามหรือแรงจูงใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (มัทธิมานะหทัย, 2548) โดยมีจุดมุ่งหมายนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ก่อให้เกิดความพอใจ มีความสำเร็จ และมีความผิดพลาดน้อยที่สุด (สุทธิรักษ์ เสมอกัน, 2553) บทบาทจึงเป็นความคาดหวังทางการกระทำว่าในสถานภาพหนึ่ง ๆ บุคคลควรจะมีบทบาทอย่างไร โดยมีกระบวนการเรียนรู้เป็นกระบวนการสำคัญ เพื่อให้ทราบว่าแต่ละบุคคลจะต้องแสดงบทบาทอย่างไร แต่ทั้งนี้การ

เสนอภาพของตนเองหรือการแสดงบทบาทและการสวมบทบาทนี้ อาจจะต้องสอดคล้องหรือขัดแย้งกับความคาดหวังของสังคมก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่บุคคลจะรู้ว่า ควรปฏิบัติอย่างไรในสถานภาพหรือสถานการณ์นั้น ๆ แนวคิดที่จะสามารถทำให้เข้าใจบทบาทได้ดี คือ Mead (อ้างในประสาธ สุขเกษม, 2542, หน้า 15) ที่กล่าวว่า บุคคลจะรับทัศนคติของบุคคลอื่น ๆ ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับตัวเขา บุคคลจะใช้บุคคลอื่นเป็นกระจกสะท้อนลักษณะ ผลของความรู้สึกและพฤติกรรมของบุคคล เพื่อดูว่าคนอื่น ๆ มองและคาดหวังตัวเขาอย่างไร (สุทธิรักษ์ เสมอกัน, 2553) ซึ่งทำให้เชื่อมโยงไปถึงกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม เมื่อบุคคลในสถานภาพต่าง ๆ มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ย่อมต้องมีการเรียนรู้บทบาทของตนเองว่าควรเป็นอย่างไร และนำไปสู่กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาบทบาทของตนเอง

เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ที่มีเครือข่ายด้านสุขภาพ ในการบริหารจัดการด้านการส่งเสริมสุขภาพหลายภาคส่วนด้วยกัน ได้แก่ ศูนย์แพทย์ชุมชน กองสาธารณสุขของเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา ศูนย์สามวัย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และ อสม. ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพในชุมชนโดยตรง ดังนั้นในการศึกษารั้วนี้ได้นำทฤษฎีบทบาทมาวิเคราะห์บทบาท และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ ในการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพตามความคาดหวังของชุมชน และผู้วิจัยต้องการศึกษาบทบาทที่แท้จริง และบทบาทที่คาดหวังในการส่งเสริมสุขภาพของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ ในเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ รวมทั้งเพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาบทบาทการส่งเสริมสุขภาพที่สอดคล้องกับความคาดหวังของชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงานด้านส่งเสริมสุขภาพของเครือข่ายด้านสุขภาพต่อชุมชนอย่างยั่งยืน โดยให้เครือข่ายด้านสุขภาพของเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์บทบาทที่แท้จริง และบทบาทที่ชุมชนคาดหวัง และร่วมกันพัฒนาบทบาทให้สอดคล้องกับความคาดหวังของชุมชนและเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ และถอดบทเรียนที่ได้จากกระบวนการวิเคราะห์ เพื่อเป็นแนวทางและกลยุทธ์ในการพัฒนาบทบาทการส่งเสริมสุขภาพที่เหมาะสมต่อเครือข่ายด้านสุขภาพ ในเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบริบทของเครือข่ายสุขภาพในเขตเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา
2. เพื่อศึกษาบทบาทที่แท้จริงของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ และบทบาทที่คาดหวังของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพและชุมชน เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

3. เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนาบทบาทการส่งเสริมสุขภาพของเครือข่ายสุขภาพที่เหมาะสม และสอดคล้องกับความคาดหวังของชุมชน ในเขตเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยในครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาบริบทที่เอื้อต่อการพัฒนาบทบาทการส่งเสริมสุขภาพ และกระบวนการพัฒนาบทบาทการส่งเสริมสุขภาพของเครือข่ายสุขภาพให้สอดคล้องกับความคาดหวังของชุมชน และเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาบทบาทที่แท้จริงและบทบาทที่คาดหวังไว้ของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ และกระบวนการพัฒนาบทบาทการส่งเสริมสุขภาพของเครือข่ายสุขภาพ

ขอบเขตด้านพื้นที่

1. ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ทำการศึกษาอยู่ในเขตเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเขตรับผิดชอบของเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนาครอบคลุมพื้นที่ 2 ตำบล ได้แก่ ตำบลช่อแล และตำบลอินทขิล การที่ผู้วิจัยเลือกพื้นที่แห่งนี้ในการศึกษาด้วยเหตุผลที่ว่าเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งในอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ที่มีเครือข่ายด้านสุขภาพ ในการบริหารจัดการด้านการส่งเสริมสุขภาพหลายภาคส่วนด้วยกัน ได้แก่ ศูนย์แพทย์ชุมชน กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา ศูนย์สามวัย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และ อสม. ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพในชุมชนโดยตรง ประกอบกับการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น และการเก็บรวบรวมข้อมูลบทบาทการส่งเสริมสุขภาพของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพพบว่า ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านการส่งเสริมสุขภาพของชุมชนได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นพื้นที่นี้จึงเหมาะสมที่จะศึกษาการพัฒนาบทบาทการส่งเสริมสุขภาพให้สอดคล้องกับความคาดหวังของชุมชน เทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา

2. กลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายในการศึกษา คือ ตัวแทนของเครือข่ายด้านสุขภาพ ได้แก่ ศูนย์แพทย์ชุมชน กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา ศูนย์สามวัย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และ อสม. จำนวน 9 คน และผู้ที่มารับบริการ รวมทั้งบุคคลที่อยู่ในชุมชน ซึ่งกลุ่มเป้าหมายผู้ที่มารับบริการและชุมชนที่เข้าร่วมประมาณ 250-300 คน ระยะเวลาในการศึกษาระหว่างเดือนเมษายน-สิงหาคม พ.ศ. 2554

นิยามศัพท์เฉพาะ

การพัฒนา หมายถึง กระบวนการสร้างกลไกการดำเนินการจัดการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทการส่งเสริมสุขภาพในชุมชนตามความคาดหวังของชุมชน ซึ่งเป็นการพัฒนาองค์กรและพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

บทบาทการส่งเสริมสุขภาพ หมายถึง ภาระงานและขอบเขตหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามตำแหน่งที่บุคคลผู้นั้นดำรงอยู่ ในที่นี้หมายถึงบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพในการส่งเสริมสุขภาพ

เครือข่ายสุขภาพ หมายถึง กลุ่มบุคลากรทางด้านสาธารณสุขที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมสุขภาพของชุมชน (เทศบาลเมืองเมืองแก่นพัฒนา) ได้แก่ ศูนย์แพทย์ชุมชน กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลเมืองเมืองแก่นพัฒนา ศูนย์สามวัย โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และอสม.

ความคาดหวังของชุมชนและเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ และชุมชนในเทศบาลเมืองเมืองแก่นพัฒนา ต่อบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ เทศบาลเมืองเมืองแก่นพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

ชุมชน หมายถึง แหล่งที่มีคนอาศัยอยู่เป็นกลุ่ม ๆ ได้แก่ ตำบลช่อแล และตำบลอินทขิล ซึ่งอยู่ในเขตปกครองของเทศบาลเมืองเมืองแก่นพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทที่แท้จริงของเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ เทศบาลเมืองเมืองแก่นพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
2. ทำให้ทราบบริบทที่เอื้อต่อการพัฒนาบทบาทการส่งเสริมสุขภาพของเครือข่ายสุขภาพ
3. ทำให้ทราบถึงบทบาทที่คาดหวังของชุมชนและเจ้าหน้าที่เครือข่ายสุขภาพ ที่มีต่องานด้านการส่งเสริมสุขภาพ ของเทศบาลเมืองเมืองแก่นพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
4. เกิดกระบวนการพัฒนาบทบาทการส่งเสริมสุขภาพที่เหมาะสมของเครือข่ายสุขภาพ เทศบาลเมืองเมืองแก่นพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
5. เป็นแนวทางและกลยุทธ์ในการดำเนินงานส่งเสริมสุขภาพของเครือข่ายด้านสุขภาพ ในเทศบาลเมืองเมืองแก่นพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
6. ส่งเสริมความเข้มแข็งและความพร้อมที่จะรับถ่ายโอน ภารกิจที่สำคัญด้านสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น