

Executive Summary

หัวข้อโครงการวิจัย : ต้นแบบการจัดการอย่างมีส่วนร่วมโดยชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเฝ้าระวังและสื่อสารความเสี่ยงจากโรคสัตว์อันตราย : ศึกษาโดยใช้กรณีไข้หวัดนกเป็นโจทย์

ความสำคัญของเรื่อง

การระบาดของไข้หวัดนก ตั้งแต่ปลายปี 2546 สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจ และมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ความเสียหายที่เกิดขึ้นนอกจากเป็นผลจากความรุนแรงของตัวเชื้อโรคเองแล้ว สาเหตุหลักยังเกิดจากปัญหาด้านการบริหารจัดการควบคุมโรค และปัญหาการสื่อสารมวลชน ทำให้เกิดความตื่นกลัว ขาดความรู้ ความเข้าใจ และขาดความร่วมมือจากชาวบ้าน ปัญหาเริ่มต้นจากความล่าช้าในการรับรู้การเกิดโรค ทำให้โรคที่ไม่เคยเกิดมาก่อนกระจายลูกกลามออกไป มีคนติดเชื้อจนเสียชีวิต เบ็ดไก่ ทั้งที่เลี้ยงแบบฟาร์ม และแบบพื้นบ้านของชาวบ้านตาย หรือถูกทำลายหลายสิบล้านตัว ทุกวันนี้โรคยังไม่สงบ ไก่และคนยังอยู่ในสถานะเสี่ยงต่อการติดเชื้อ คนเลี้ยงไก่ขาดความมั่นคงทางอาชีพกระทบต่อรายได้ ทั้งจากอุตสาหกรรมส่งออก และจากการเลี้ยงไก่สำหรับวิถีชีวิตชุมชนที่ยังชีพด้วยเศรษฐกิจพอเพียง ด้วยเหตุนี้ถ้าสามารถแก้ปัญหาในเรื่องการบริหารจัดการทั้งด้านการรายงานการเกิดโรค และการควบคุมโรคตั้งแต่จุดแรกที่มีการระบาดได้ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างชุมชนและองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหลัก จะทำให้สามารถยับยั้งและลดความสูญเสียจากการระบาดของโรคได้อย่างแท้จริง

การป้องกันและควบคุมโรคระบาดนั้นจะมีระบบการเฝ้าระวังโรคเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อให้รัฐได้รับข้อมูลข่าวสารสำหรับการตัดสินใจได้อย่าง ถูกต้อง พอเพียงและทันเวลา ในขั้นตอนดำเนินการเฝ้าระวังและในขั้นตอนการจัดการควบคุมโรค การสื่อสารทั้งภายในระบบของรัฐเองและการสื่อสารมวลชนกว้าง เป็นเครื่องมือและมาตรการที่สำคัญที่จะต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะยับยั้งหรือป้องกันความตื่นกลัว และความเสียหายจากการระบาดของโรคได้อย่างแท้จริง

กรณีไข้หวัดนกเริ่มต้นเกิดในไก่ฟาร์ม และลามไปสู่ไก่บ้านทั่วประเทศ การจัดการควบคุมโรคเมื่อแรกระบาดทำได้ไม่สำเร็จเพราะการสื่อสารและการควบคุมโรคประสบปัญหา ตั้งแต่ไม่มีการแจ้งข่าวไก่ป่วย – ตาย จนถึงกรณีที่ชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือในการทำลายสัตว์ที่รัฐเห็นว่าเป็นต้นตอการระบาด ทำให้การกำจัดโรคไม่ได้ผล แหล่งเชื้อโรคไม่หมดไป และโรคยังติดคน

ประเด็นความยากลำบากในการควบคุมโรคในสัตว์กรณีไข้หวัดนก ในช่วงแรกกล่าวกันว่า เป็นเพราะหน่วยงานกรมปศุสัตว์ เมื่อโรคเริ่มระบาดไม่มีอยู่ในระดับอำเภอ แม้เมื่อหลังจากเกิดโรค

ระบาคอบแรก รัฐบาลได้แก้ไขส่งข้าราชการตำแหน่งปลัดอำเภอเดิมที่ถูกยุบเลิกมารวมไว้ที่จังหวัดให้กลับลงพื้นที่แล้วก็ตาม ถ้าพึ่งเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรที่จบการศึกษาเพียงระดับอนุปริญญา อำเภอละ 1-3 คน(ก่อนที่จะมีการยุบเลิก)ย่อมไม่อาจเทียบได้กับกลไกของกระทรวงสาธารณสุข อย่างโรงพยาบาลประจำอำเภอและสาธารณสุขอำเภอ ทั้งในแง่ปริมาณกำลังคน และงบประมาณดำเนินการประจำปีที่หน่วยงานได้รับ

จึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขความสำเร็จในการควบคุมโรคอย่างโรคไข้หวัดนกคือความร่วมมือร่วมใจของชาวบ้านเอง ซึ่งหัวใจที่จะโน้มน้าให้ชาวบ้านร่วมมือ จะอยู่ที่การทำความเข้าใจในสถานการณ์อย่างแท้จริง และการหาจุดสมดุลที่ชาวบ้านยอมรับได้ในการควบคุมโรค ปัจจัยของความสำเร็จจึงอยู่ที่การมีส่วนร่วมดำเนินการระดับหมู่บ้าน มีระบบที่ชาวบ้านและชุมชนเองเป็นผู้รับผิดชอบสร้างและดำเนินการ

บทบาทชุมชนที่แสดงออกได้ผ่านรูปแบบองค์กรที่เป็นโครงสร้างของรัฐ รัฐให้การสนับสนุนโดยตรง คือบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. อบจ. เทศบาล) ซึ่งในกรณีไข้หวัดนกนี้พบว่าเกือบไม่มีบทบาทโดยตรงใด ๆ เลย ทั้งๆที่เป็นองค์กรชุมชนที่เป็นทางการ มีทรัพยากรและเครื่องมือ ที่มีศักยภาพที่สุดของชุมชน จึงเป็นประเด็นหนึ่งที่น่าศึกษาว่าทำอย่างไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีส่วนร่วมโดยตรง ในกรณีไข้หวัดนก เพราะหากท้องถิ่นมีและทำหน้าที่อย่างเข้มข้น ย่อมหมายความว่าโรคหรืออันตรายได้มีการเฝ้าระวังและควบคุมตั้งแต่แรกเกิดระบาค โดยองค์กรรัฐระดับท้องถิ่นที่มีกำลังคน งบประมาณและช่องทางสื่อสารกับรัฐบาลส่วนกลางอย่างครบถ้วน มิใช่สนใจกันอยู่แต่ระดับกระทรวง หรือในสังคมเมืองหลวง ที่ห่างไกลจากต้นตอของโรค แต่เป็นผู้บริโภคผลผลิต ได้รับผลกระทบที่ปลายทางจากผลิตภัณฑ์สัตว์ด้วย เท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสร้างต้นแบบการจัดการเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนกหรือโรคสัตว์อันตรายชนิดอื่นเป็นต้นแบบที่ประกอบด้วยระบบและกลไกที่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมคิดสร้าง และเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการที่ระดับชุมชน ทั้งในภาวะที่มีการระบาดของโรค และภาวะที่ปลอดการระบาด

2. เพื่อสร้างต้นแบบการบริหารจัดการระบบสื่อสารเพื่อรายงานโรค และระบบสื่อสารเพื่อจัดการความเสี่ยง ซึ่งต้นแบบจะสามารถอธิบายได้ถึงกลไกการจัดการของระบบรายงานโรคจากพื้นที่ต้นทางที่เกิดโรค โดยชุมชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง และอธิบายได้ถึงกลไกการสื่อสารเพื่อจัดการความเสี่ยงที่หน่วยราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดที่รับผิดชอบจัดการปัญหาโรคระบาดพึงกระทำ ทั้งเพื่อป้องกันปัญหาการต้นกล้วของสาธารณสุขชนทั่วไป และเพื่อสื่อสารความเข้าใจในวิถีปฏิบัติเพื่อป้องกันและกำจัดโรค กับ

ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นทางที่เกิดโรค

3. เพื่อหากลไกการประสานงานที่เป็นรูปธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ
ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เพื่อจัดการเฝ้าระวังโรค/อันตรายจากสัตว์ในพื้นที่

4. เพื่อระบุปัญหาทางการบริหารและวัฒนธรรมองค์กรในระบบราชการ และระบุ
รูปแบบวัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่สามารถปฏิบัติได้และเอื้อต่อการทำงานร่วมกับชุมชนและองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมการศึกษาทัศนคติของชาวบ้านที่มีต่อมาตรการที่รัฐใช้ในการควบคุม
โรคใช้หวัดนก

วิธีการดำเนินการวิจัย

ขอบเขตพื้นที่ เนื่องจากงานวิจัยนี้มุ่งเสนอระบบและกลไกการเฝ้าระวังและการสื่อสาร
เพื่อจัดการความเสี่ยงจากโรคและอันตรายจากสัตว์ให้แก่พื้นที่ทั่วไป ทั้งพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงจาก
โรคระบาด และพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ำ โดยเลือก จ.พิษณุโลก เป็นตัวแทน ของพื้นที่ที่มีความเสี่ยง
สูง เปรียบเทียบกับการศึกษาในพื้นที่ จ. เชียงใหม่ซึ่งมีความเสี่ยงของโรคต่ำ ในพื้นที่ของทั้งสอง
จังหวัดจะเลือกศึกษาพื้นที่ ที่มีหรือเคยมีปัญหาโรคใช้หวัดนก กับพื้นที่ที่ไม่มีรายงานการเกิดปัญหา
และครอบคลุมพื้นที่ตามลักษณะที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขนาดขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษา จังหวัดละ 4 อำเภอ อำเภอละ 2 อบต. รวม 8 อบต./จังหวัด ดังนี้
อำเภอเมือง ได้แก่ อบต. ขนาดใหญ่ ที่ไม่มีการเกิดโรค และ อบต.ขนาดใหญ่ ที่มีการเกิดโรค
อำเภอรอบนอก ที่ไม่มีการเกิดโรค ได้แก่ อบต.ขนาดกลาง และ อบต.ขนาดเล็ก อำเภอรอบกลาง
ที่มีการเกิดโรค ได้แก่ อบต.ขนาดกลาง และ อบต.ขนาดเล็ก และ อำเภอรอบนอก ที่มีการเกิดโรค
ได้แก่ อบต.ขนาดกลาง อบต.ขนาดเล็ก ใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานวิจัยรวมทั้งสิ้น
17 เดือน (พ.ค. 2549 – ก.ย. 2550)

วิธีการเก็บข้อมูล แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative
Research) โดยการสนทนากลุ่ม (Focus group discussion) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth
interview) จาก หมู่บ้าน ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ปีก องค์การบริหารส่วนตำบล และ หน่วยงานของรัฐส่วน
ภูมิภาคที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการปัญหาโรคใช้หวัดนก ส่วนที่ 2 การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ
(Quantitative Research) จากครัวเรือนโดยใช้แบบสอบถาม

ส่วนที่ 1 การเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

1.1 การสนทนากลุ่ม(Focus group discussion) แบ่งเป็น 2 ครั้ง

1. การสนทนากลุ่มรอบแรก แบ่งเป็นจังหวัดละ 4 กลุ่ม/4 ครั้ง ผู้เข้าร่วมการ
สนทนากลุ่มประกอบด้วย กลุ่มชาวบ้านผู้เลี้ยงสัตว์ปีก กลุ่มชาวบ้านผู้ไม่เลี้ยงสัตว์ปีก กลุ่มสม.
และกลุ่มกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน

2. การสนทนากลุ่มรอบสอง โดยผู้เข้าร่วมเป็นแบบคณะกลุ่ม แบ่งเป็น 2 ครั้ง

2.1 การสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 เพื่อปรับแก้ต้นแบบขั้นก่อนสุดท้าย จังหวัดละ 2 กลุ่ม /2 ครั้ง ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มประกอบด้วย กลุ่มชาวบ้าน และกลุ่มภาครัฐ

2.2 การสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 เพื่อทดสอบต้นแบบและปรับละเอียด ผู้เข้าร่วมการสนทนาแต่ละกลุ่มมาจากทั้ง 2 จังหวัด ประกอบด้วย ปศุสัตว์จังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ สื่อราชการ สื่อหนังสือพิมพ์ สาธารณสุขอำเภอ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำตำบล นายกอบต. ปลัดอบต. ผู้ใหญ่บ้าน ประธานอสม.ระดับจังหวัด ฟาร์มสัตว์ปีก ผู้เลี้ยงสัตว์ปีก และ ผู้ไม่เลี้ยงสัตว์ปีก

1.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จังหวัดละ 34 คน ประกอบด้วย บุคคลในหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการปัญหาโรคไข้หวัดนก แบ่งเป็น ส่วนจังหวัด 5 คน ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด น.สพ.ประจำสำนักงานปศุสัตว์จังหวัด เจ้าหน้าที่สัตวแพทย์ประจำโรงพยาบาล สาธารณสุขจังหวัด องค์การสื่อสารมวลชน 3 คน ได้แก่ สถานีโทรทัศน์ ช่อง 11 สถานีวิทยุแห่งประเทศไทย และ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ส่วนอำเภอ 10 คน ประกอบด้วย นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ และ สาธารณสุขอำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบล 10 คน ประกอบด้วย นายก หรือ รองนายกอบต. ปลัดอบต. เจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำตำบล ประธานอสม.ระดับตำบล ประธานอสม.ระดับหมู่บ้าน ประธานสภาอบต. และ เลขานุการสภาอบต. และ ผู้ประกอบการ(ฟาร์มเลี้ยงสัตว์) 6 คน ได้แก่ ฟาร์มไก่เนื้อ 3 คน และ ฟาร์มไก่ไข่ 3 คน

ส่วนที่ 2 การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยกลุ่มตัวอย่าง คือ ครัวเรือนในพื้นที่ศึกษา จังหวัดละ 200 ครัวเรือน รวม 400 ครัวเรือน โดยเลือกตัวแทนครัวเรือนอายุ 15 ปี ขึ้นไป ครัวเรือนละ 1 คน เป็นผู้ให้ข้อมูล โดยวิธีการสัมภาษณ์ตามแบบสอบถาม

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา(Content analysis) ใช้หลักการถอดคำพูด คำต่อคำโดยไม่เปลี่ยนแปลงคำพูด(Verbatim principle)ตรวจสอบความตรงของข้อมูลด้วยการตรวจกันเองตามวิธีการ method triangulation และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบข้อมูล

(Data triangulation) โดยการนำข้อมูลจากหลายๆคนในกลุ่มเดียวกันมาเปรียบเทียบ

ข้อมูลเชิงปริมาณ วิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา(Descriptive statistics) และ สถิติเชิงอนุมาน (Inferential statistics)

ผลการวิจัย และอภิปราย

1. ความรู้ ทักษะเกี่ยวกับไข้หวัดนกในชุมชน

1.1 ความรู้เกี่ยวกับไข้หวัดนกของประชาชน พบว่าประชาชนมีความเข้าใจเรื่องไข้หวัดนก 3 กลุ่มดังนี้

- (1). เข้าใจและยอมรับว่ามีโรคไข้หวัดนก
- (2). เข้าใจว่าโรคไข้หวัดนกกับโรคห่าไก่ที่เคยเกิดในอดีตเป็นโรคชนิดเดียวกัน
- (3). มีความสงสัย และไม่แน่ใจว่าโรคไข้หวัดนกมีหรือไม่มี

1.2 ความรู้เกี่ยวกับการติดต่อ และแพร่ระบาดของไข้หวัดนกของประชาชน สามารถจัดได้เป็น 2 กลุ่มดังนี้

- (1). บอกว่าโรคไข้หวัดนกติดต่อและแพร่ระบาดถึงคนได้ โดยทางหายใจ กินไก่ที่ปรุงไม่สุก และสัมผัสเชื้อตอนชำแหละไก่
- (2). มีความสงสัยในเรื่องการติดต่อโรคไข้หวัดนกในคน เช่น เชื่อกันว่าไม่เชื่อกันว่าไข้หวัดนกติดต่อถึงคนได้ หรือคิดว่าโรคไข้หวัดนกไม่มีทางติดต่อแพร่กระจายถึงคนได้อย่างแน่นอน รวมถึงยังไม่เข้าใจว่าคนเราติดไข้หวัดนกได้อย่างไร

ส่วนการติดต่อของโรคไข้หวัดนกที่เกิดกับไก่มีวิธีการดังนี้

- (1). ไข้หวัดนกเริ่มมาจากไก่ในตลาดที่เป็นไก่ฟาร์ม/ไก่เร่มาขาย แล้วโยนเศษทิ้งไป ไก่บ้านมากินก็จะติดได้
- (2). ติดต่อกันนกหรือเป็ดไปสู่ไก่โดยการถ่ายมูลของนก

1.3 การป้องกันและการปฏิบัติในการควบคุมและป้องกันโรคไข้หวัดนกในชุมชน มีดังนี้

- (1). ประชาชนไม่นำไก่เหมาชำหรือนำไก่ที่ตายผิดปกติทำเป็นอาหารเหมือนที่เคยทำมาก่อนที่จะมีไข้หวัดนกเกิดขึ้น
- (2). ต้มไก่และไข่ให้สุกตามที่เคยเห็นมีการรณรงค์ในช่วงที่เกิดการแพร่ระบาดของไข้หวัดนกในประเทศไทย
- (3). นำซากไก่ตายและไก่ป่วยตายไปฝังตามคำแนะนำของทางราชการที่ได้แจ้งถึงประชาชน (อย่างไรก็ตามยังมีประชาชนที่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำ คือ มีการนำซากไก่ตายใส่ถุงปุ๋ยไปทิ้งในป่า หรือโยนทิ้งตามข้างบ้านและทิ้งลงแม่น้ำ ทิ้งตามห้วย)
- (4). มีการแจ้งเหตุเมื่อพบว่ามีไก่ตายผิดปกติเกิดขึ้นในชุมชนแต่ก็พบว่าในช่วงแรกจะสับสนมากเพราะประชาชนแยกไม่ได้ว่าตายแบบไหนถึงให้แจ้ง

2. การเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนกในชุมชน

2.1 กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้าระวัง ประกอบด้วย

- (1). การสำรวจไก่ในชุมชน

(2). ปั่นกันไก่อ่/ปั่นตุ๋นไก่อ่

(3). การแจ้งไก่อ่ตาย ในช่วงแรกที่มีการระบาดใช้หัวหน้าชาวบ้านจะให้ความร่วมมือแจ้งไก่อ่ตายดีมากจนบางครั้งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถไปตรวจสอบไก่อ่ตายได้ ช่วงหลังมีแนวโน้มว่าชาวบ้านจะไม่ยอมแจ้งสัตว์ปีกป่วยหรือตาย ชาวบ้านจะจัดการโดยนำไก่อ่ตายไปฝัง หรือเผาเอง เพราะกลัวเจ้าหน้าที่จะมาทำลายไก่อ่หรือมาเอาไก่อ่ลงหลุม

2.2 อสม.มีบทบาทมากในการเฝ้าระวังใช้หวัดนกในชุมชน เป็นผู้มีบทบาทหน้าที่ทุกกิจกรรมที่ปฏิบัติในชุมชน เช่น การแจ้งข่าวใช้หวัดนกระบาด และบอกวิธีปฏิบัติง่ายแก่ชาวบ้าน การสำรวจจำนวนไก่อ่ การจับไก่อ่ การปั่นกันไก่อ่ การแจ้งและสำรวจไก่อ่ตาย และการนำซากไก่อ่ตายไปฝัง สำหรับบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในระบบการเฝ้าระวังโรคใช้หวัดนกในชุมชนพบว่ากำนัน/ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในการประสานงานและช่วยเหลือให้อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านทำงานได้สะดวกขึ้น สำหรับ อบต.บางแห่งยังไม่มีบทบาทเข้ามาช่วยเหลือเลย แต่ก็มีบางแห่งเข้ามาสนับสนุนในลักษณะการสนับสนุนงบประมาณ ค่าเบี้ยเลี้ยงตอบแทนแก่ อสม.

2.3 รูปแบบการดำเนินงานเฝ้าระวังใช้หวัดนกในชุมชน มีการเก็บตัวอย่างสิ่งขับถ่ายเพื่อนำส่งตรวจหาเชื้อปีละ 2 ครั้ง โดยจำแนกออกเป็น 5 รูปแบบดังนี้

- (1). อสม. เป็นผู้ทำหน้าที่เก็บตัวอย่างสิ่งขับถ่ายโดยปศุสัตว์อำเภอประสานงานขอความร่วมมือผ่านทางสาธารณสุขอำเภอและเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยตำบลในพื้นที่
- (2). อาสาปศุสัตว์ทำหน้าที่เก็บตัวอย่างสิ่งขับถ่ายโดยปศุสัตว์อำเภอประสานไปที่อาสาปศุสัตว์ในพื้นที่
- (3). ปศุสัตว์อำเภอและทีมออกปฏิบัติเก็บตัวอย่างสิ่งขับถ่ายโดยประสานงานกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่
- (4). เจ้าของไก่อ่เป็นผู้ทำหน้าที่เก็บตัวอย่างสิ่งขับถ่ายโดยปศุสัตว์อำเภอแจ้งประสานไปที่เจ้าของโดยตรง(ส่วนใหญ่เป็นฟาร์ม)
- (5). ปศุสัตว์อำเภอและทีมออกปฏิบัติเก็บตัวอย่างสิ่งขับถ่ายในฟาร์มที่เป็นลูกเจ้าของบริษัทในพื้นที่

กิจกรรมในการเฝ้าระวังใช้หวัดนกในชุมชน ตามภาพประกอบที่ 5.1 จะเห็นว่าขาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. เทศบาล) ไป เนื่องจากที่ผ่านมามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เข้าไปดำเนินการ รวมทั้งภารกิจด้านการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดไว้ในแผนประจำปี ทำให้ไม่ได้ตั้งงบประมาณดำเนิน รวมทั้งยังไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญด้านนี้ ในองค์กร ก็เป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่ง

2.4 ทักษะคติของประชาชนต่อโรคใช้หวัดนก

ทัศนคติต่อการแพร่ระบาดของโรคใช้หวัดนกประชาชนแสดงความรู้สึกต่อโรคใช้หวัดนกสามารถแยกได้ 2 กลุ่ม ความคิดเห็น คือ

(1). รู้สึกกลัวโรคไข้หวัดนก เห็นว่าโรคไข้หวัดนกทำให้ผู้ที่ติดโรคมีโอกาสเสียชีวิตสูง และเชื่อว่าโรคไข้หวัดนกติดต่อถึงกันได้ และกลุ่มนี้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำของทางราชการ และอยากรู้วิธีการป้องกันตนเอง และคนในครอบครัวที่ถูกต้องจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือ ปศุสัตว์ และหมอ

(2). ไม่เชื่อว่าไข้หวัดนกติดต่อถึงคนได้ง่าย และเชื่อว่าไม่น่ากลัว

ทัศนคติของประชาชนต่อการเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนกในชุมชน การแจ้งไก่อตาย พบว่าแจ้งไปแล้วก็จะมาเอาไก่ฝังลงหลุมอีก กลัวจะฆ่าไก่ ยังมีความรู้สึกที่ไม่ดีและยังฝังใจต่อมาตรการทำลายไก่ในรัศมี 5 กิโลเมตร ทำให้มาตรการนี้ไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน สำหรับกิจกรรมการสำรวจไก่ การเก็บตัวอย่างสิ่งขับถ่าย(สวอป)/ หรือปั่นกันไก่ เพื่อไปตรวจชาวบ้านให้ความร่วมมือดี เห็นว่าเป็นกิจกรรมที่ดีไม่ก่อผลกระทบต่อการเลี้ยงไก่หรือไปฆ่าทำลายไก่ แต่ประชาชนอยากให้แจ้งผลตรวจ และทราบผลตรวจรวดเร็วขึ้นกว่าปัจจุบัน และยังได้ให้ข้อเสนอว่า น่าจะมีชุดตรวจสำเร็จรูปในพื้นที่ หรือสามารถตรวจได้ที่ปศุสัตว์อำเภอ และยังเห็นด้วยกับการใช้สารเคมีพ่นตามเล้าไก่ทำให้รู้สึกปลอดภัย และอุ่นใจ

3. การสื่อสารเพื่อรายงานและจัดการความเสี่ยงของโรคไข้หวัดนก

3.1 การสื่อสารเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับโรคไข้หวัดนกจากภาครัฐไปสู่ชุมชนในกรณีทั่วไป

(1). วิธีการสื่อสารจากภาครัฐระดับจังหวัดและอำเภอ และตำบลสู่ชุมชน ได้มีการสื่อสารเพื่อแจ้งข้อมูลข่าวสารและให้ความรู้เรื่องไข้หวัดนกไปสู่ชุมชนโดยผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อสม. อสปศ. หอกระจายข่าวของหมู่บ้าน การลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ และยังมีการจัดทำสื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อที่เข้าถึงชาวบ้านทางโทรทัศน์วิทยุ วิทยุชุมชน หนังสือพิมพ์ และใบปลิว อบต.ได้มีบทบาทโดยนำข้อมูลที่ได้จากการประชุมในระดับอำเภอไปจัดทำเป็นแผ่นพับ ใบปลิว โปสเตอร์แจกจ่ายและติดประกาศในพื้นที่ รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านเสียงตามสายและรถประชาสัมพันธ์เพื่อให้ความรู้แก่ชาวบ้าน ในส่วนของเจ้าหน้าที่สถานีอนามัยตำบลได้มีการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ชาวบ้านโดยใช้เครือข่ายอสม.

(2). วิธีการสื่อสารภายในชุมชน พบว่ากำนัน/ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีบทบาทหลักในการสื่อสารภายในหมู่บ้าน โดยอาศัยหอกระจายข่าว รวมทั้งการบอกต่อ ๆ กันไปในหมู่บ้าน และในกรณีเร่งด่วนอาจมีการเรียกประชุมชาวบ้าน นอกจากนี้ อสม. ก็ได้มีบทบาทในการสื่อสารภายในชุมชนด้วย โดยเป็นผู้นำข่าวสารไปบอกชาวบ้านในพื้นที่ที่ตนเองมีหน้าที่รับผิดชอบ

(3). สื่อที่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงชุมชน มีทั้งโทรทัศน์ วิทยุจากส่วนกลาง วิทยุชุมชน หอกระจายข่าว เสียงตามสาย และการอบรมให้ความรู้แก่ชาวบ้าน และเพื่อให้การสื่อสารได้ผล ควรเป็นการใช้สื่อต่าง ๆ ร่วมกัน โดยเน้นย้ำข้อความที่สำคัญ และผู้ส่งข่าวสารเป็นที่น่าเชื่อถือ

(4). สื่อที่ชุมชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับไข้หวัดนก ที่ได้รับมากที่สุดคือโทรทัศน์ และชาวบ้านยังมีความคิดเห็นว่า ควรมีการจัดทำ VCD เผยแพร่เกี่ยวกับโรคไข้หวัดนก ส่วนโปสเตอร์ ใบปลิว มีทั้งผู้ที่เคยได้รับและไม่เคยได้รับ

(5). ปัญหาในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ชุมชน การทำความเข้าใจกับชาวบ้านยากมาก ทั้ง ๆ ที่ได้พยายามแจ้งข้อมูล ให้ความรู้ผ่านทางอสม. หอกระจายข่าว แผ่นพับ ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงชาวบ้านได้อย่างทั่วถึง เพราะชาวบ้านยังขาดทักษะการวิเคราะห์ข้อมูล และยังไม่เข้าใจในรายละเอียด และบางคนก็ไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าที่ควร

3.2 การรายงานเหตุสงสัยจากการเฝ้าระวังไข้หวัดนกไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1). การรายงานความเสี่ยงโดยชุมชน การแจ้งข่าวสัตว์ปีกป่วยตายในพื้นที่ ให้มีการแจ้งผ่าน อสม. กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน สถานีอนามัย หลังจากนั้น จึงมีการรายงานสรุปไปที่เจ้าหน้าที่สถานีอนามัยตำบล สาธารณสุขอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ ที่ว่าการอำเภอ และศาลากลางจังหวัดตามลำดับชั้น ในทางปฏิบัติ พบว่าการแจ้งหลายทิศทาง ทั้งการแจ้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ส่วนการแจ้งประสานงานข่าวสารระหว่างหน่วยงานและส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการประสานงานกันทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ พร้อมทั้งมีระบบการบันทึกและรายงานข้อมูลอย่างเป็นทางการเพื่อใช้ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

(2). ปัญหาในการรายงานความเสี่ยงโดยชุมชน พบว่ามีปัญหาในการสื่อสารล่าช้าจากชุมชน ชาวบ้านขาดความรู้เกี่ยวกับอาการที่ต้องแจ้ง รวมทั้งปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือของชาวบ้านเมื่อพบเหตุต้องสงสัย ผู้ที่ไม่แจ้งการตายของไก่ มีเหตุผลคือไม่เชื่อเรื่องไข้หวัดนก คิดว่าไก่ตายจากโรคห่าไก่ หลายรายก็กลัวไก่ของตนถูกฆ่า สงสารไก่ ไม่อยากเห็นไก่ถูกฝังทั้งเป็น นอกจากนี้ก็ยังพบว่าระบบการรายงานโรคมีความหลากหลาย ไม่มีรูปแบบขอให้รายงานเข้ามาได้หมดทุกทาง ผลที่เห็นคือมีการรายงานโรคเข้ามาเยอะ การยอมรับและร่วมมือก็มีมากขึ้น แต่ตอบสนองไม่ทันมันก็กลับมาเป็นปัญหาว่าแจ้งแล้วแต่เข้าไปไม่ทันการณ์

3.3 การแจ้งผลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลับไปยังชุมชนภายหลังจากที่ชาวบ้านได้รายงานเหตุสงสัยเข้ามาเพื่อให้ชุมชนได้รับทราบผลการดำเนินงาน

(1). การสื่อสารเพื่อประสานงานในการจัดการความเสี่ยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าได้ทำงานประสานกันทั้งด้านข้อมูลและการปฏิบัติงานเพื่อควบคุมและจัดการโรคไข้หวัดนก การดำเนินการมีทั้งอย่างเป็นทางการ โดยใช้หนังสือราชการ และอย่างไม่เป็นทางการ โดยการใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล อย่างไรก็ตามพบว่าในแต่ละหน่วยงานอาจมีมุมมองที่แตกต่างกัน

(2). การสื่อสารเพื่อแจ้งผลการดำเนินการไปยังชุมชน พบว่าควรมีการสื่อสารข้อมูลกลับไปยังชุมชน โดยให้ข้อมูลที่ถูกต้อง การปิดข่าวไม่ให้ชาวบ้านรู้ อาจเกิดความเสียหายมากกว่า ส่วนชาวบ้านก็ต้องการทราบผลลัพธ์หลังจากที่ได้แจ้งเหตุไป แต่พบว่ามักจะไม่ได้รับข้อมูลป้อนกลับ หรือหากได้รับ ก็ได้รับล่าช้า

(3). ปัญหาในการสื่อสารและการดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยง จากข้อมูลข้างต้นพบว่า มีปัญหาในเรื่องการแจ้งข้อมูลป้อนกลับล่าช้า

3.4 บทบาทของสื่อมวลชนในการสื่อสารและรายงานความเสี่ยงของโรค

(1). การดำเนินงานของสื่อท้องถิ่น ได้แก่ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น การพิจารณาข่าวที่ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ๆ ในประเด็นด้านการนำเสนอข่าวเกินจริง อาจมีบ้างในสื่อบางฉบับ ส่วนบทบาทของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอาจเข้าไม่ถึงชาวบ้านในชนบท สื่อโทรทัศน์และวิทยุอาจเข้าถึงชาวบ้านในชนบทได้ดีกว่า วิทยุท้องถิ่น การนำเสนอข่าวไม่ได้ลงลึกเท่าที่ควร บทบาทของวิทยุจะเป็นสื่อที่เข้าถึงชาวบ้านได้ง่ายที่สุด แต่พบว่าข่าวสารจากโทรทัศน์และวิทยุจากส่วนกลางจะรวดเร็วกว่าข่าวสารที่สถานีวิทยุในท้องถิ่นนำเสนอและโทรทัศน์ท้องถิ่น การนำเสนอมักเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ไม่เป็นข้อมูลเชิงลึก แต่ทางสถานีได้เชิญผู้รู้มาร่วมออกอากาศในรายการเพื่อให้สามารถตอบคำถามที่ประชาชนสงสัยได้ และช่วยนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงให้มากที่สุด

(2). ความคิดเห็นของผู้รับสื่อที่มีต่อการนำเสนอข่าวของสื่อ บางครั้งสื่อไม่ได้ช่วยนำเสนอข่าวตามที่ได้แจ้งไป และการให้ข่าวกับสื่อบางครั้งก็ไม่เป็นผลดี อาจทำให้ชาวบ้านตื่นตระหนกเกินเหตุ และสื่อควรมีการแทรกเนื้อหาเรื่องใช้หัวฉกเข้าไปในผังรายการวิทยุให้มากขึ้น โดยกำหนดเวลาและรายการให้สอดคล้องกับกลุ่มผู้ฟัง

(3). พฤติกรรมการเปิดรับข่าวสารผ่านสื่อของประชาชน ข้อมูลจากแบบสอบถามพบว่า ชาวบ้านมีการรับรู้ข่าวสารผ่านโทรทัศน์มากกว่าวิทยุ นอกจากนี้ ยังพบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่มีเครื่องเล่น VCD ที่บ้าน และมีผู้ที่สนใจรับข้อมูลเกี่ยวกับโรคไข้หวัดนกทาง VCD

จากข้อมูลเกี่ยวกับการสื่อสารเพื่อรายงานและจัดการความเสี่ยงของโรคไข้หวัดนก สามารถนำมาสร้างต้นแบบในการเฝ้าระวัง สื่อสาร และจัดการความเสี่ยงจากโรคไข้หวัดนกเฉพาะในส่วนของการสื่อสารได้ดังนี้

การให้ความรู้แก่ชุมชน ควรใช้สื่อที่หลากหลาย โดยเน้นสื่อบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือเป็นผู้ให้ข้อมูล คำแนะนำ และข่าวสารต่าง ๆ และใช้ อสม. ที่มีอยู่ในการสื่อสารไปยังชาวบ้านรายบุคคล

การรายงานความเสี่ยง ควรกำหนดนิยามของความเสี่ยงที่จะต้องรายงาน และกำหนดช่องทางการรายงานความเสี่ยงให้เป็นระบบเพื่อให้สามารถตรวจสอบข้อมูลได้ และมีการรายงานตามลำดับขั้นโดยให้ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในฐานะศูนย์กลางใช้หัวฉกแบบบูรณาการ

การสื่อสารจากบนลงล่าง ในระดับชุมชน ไม่ว่าจากผู้นำหมู่บ้าน หรือจาก อบต พบว่าวิธีการที่มีอยู่คือ หอกระจายข่าวหรือ เสียงตามสาย สามารถใช้ได้ผลดีมากอยู่แล้ว ที่พบว่าขาดคือการสื่อสารเพื่อแจ้งเตือนภัยระหว่างหมู่บ้านด้วยตนเองเพราะไม่มีเจ้าภาพจัดการระดับชุมชนหรือตำบลที่แท้จริงในเรื่องไข้หวัดนก หรือเป็นเพราะเป็นเรื่องของอำเภอ ไม่ใช่เรื่องของหมู่บ้าน การ

กำหนดให้ อบต.เป็นเจ้าภาพระดับตำบลจึงเป็นการแก้ปัญหา^{นี้} ซึ่งย่อมส่งผลให้การเฝ้าระวังเข้มข้นขึ้น เพราะชาวบ้านย่อมหวงแหนไม่ให้ภัยเข้ามาในหมู่บ้านของตน

การสื่อสารสู่สาธารณะในวงกว้างโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านทางโทรทัศน์ วิทยุ ก่อให้เกิดการรับรู้อย่างกว้างขวาง เป็นช่องทางการสื่อสารที่ดี ซึ่งในระดับจังหวัดก็มีเครื่องมือ และระบบรองรับที่พร้อมใช้งานได้ดี ปัญหาที่ทางสื่อมวลชนทั้งภาครัฐ และสื่ออิสระระบุถึงบ่อยคือ เรื่องการไม่ต้องการสื่อสาร หรือการปกปิดข้อมูล

4. มาตรการควบคุมป้องกันโรค

4.1 การแจ้งเหตุสัตว์ปีกป่วยตาย และการตรวจชันสูตรโรค

(1). รูปการปฏิบัติแจ้งเหตุรายงานโรค ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ยอมแจ้งเรื่องไก่ตาย แต่จะฝังหรือจัดการเอง ส่วนหนึ่งที่ชาวบ้านไม่แจ้งเพราะกลัวว่าจะมีการเข้ามาฆ่าทำลายไก่ รวมทั้งมีเหตุการณ์ต่อว่าหรือทะเลาะกัน ส่วนชาวบ้านที่ร่วมมือจะแจ้งเหตุกับอบสม. หรือผู้ใหญ่บ้าน แล้วจึงมีการแจ้งปศุสัตว์อำเภอ และเฝ้าดูเหตุการณ์ต่อว่าจะมีป่วยตายเพิ่มอีกหรือไม่

(2). การตรวจชันสูตรโรคเพื่อยืนยันสาเหตุโรคทางห้องปฏิบัติการ จากข้อมูลพบว่ามี การแจ้งเหตุไก่ตาย แต่บางครั้งเจ้าหน้าที่ไม่นำตัวอย่างไปตรวจ บอกให้ฝังกลบเสีย ชาวบ้านต้องการให้มีการตรวจยืนยันทางห้องปฏิบัติการให้ชัดเจนก่อนมาทำลาย และต้องการให้ใช้เวลาชันสูตรสั้นลง

(3). ประสพการณ์ของชาวบ้านเกี่ยวกับอาการของไข้หวัดนก และโรคระบาดสัตว์ปีก พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับนิยามโรคระบาดตามประกาศของทางการ ชาวบ้านไม่เห็นด้วยกับวิธีปฏิบัติตามนิยาม ชาวบ้านอยากให้มีการตรวจชันสูตรทางห้องปฏิบัติการก่อนฆ่าทำลายสัตว์ ในด้านความเข้าใจเกี่ยวกับอาการของโรคไข้หวัดนก เปรียบเทียบกับโรคระบาดสัตว์ปีกอื่นที่ชาวบ้านคุ้นเคย

ชาวบ้านผู้เลี้ยงส่วนใหญ่จะคุ้นเคยกับการที่ไก่ป่วย ตาย เนื่องจากการเลี้ยงไก่ในหมู่บ้านจะมีโรคระบาดเกิดเป็นประจำตามฤดูกาลต่าง ๆ อยู่แล้ว ซึ่งป่วยตายทั้งในลักษณะของการระบาดรุนแรง ป่วยตายเยอะ ซึ่งชาวบ้านเรียกว่า “โรคห่า” หรือ การตายที่ละตัวสองตัว ในความรับรู้ของชาวบ้านจะเห็นว่าเป็นเรื่องปกติของการเลี้ยงไก่ ซึ่งการเกิดโรคไข้หวัดนกอันมีลักษณะป่วยตายอย่างรวดเร็ว และตายจำนวนมาก เกือบทั้งหมดฝูงนี้ ชาวบ้านก็เห็นว่าไม่ได้แตกต่างจากโรคห่า ที่รู้จักกันดีอยู่แล้ว และลักษณะตายมากและเร็วในเป็ด ผู้เลี้ยงจะรู้จักอีกโรคหนึ่ง เรียกว่า “เพลค (plaque)” หรือ “โรคห่า” เช่นเดียวกัน ดังนั้นไม่ควรให้รายงานทุกกรณีเมื่อมีสัตว์ปีกป่วยตาย และฆ่าไก่เพราะเข้านิยาม จึงควรกำหนดให้ต้องแจ้งเมื่อเกิดโรคระบาดห่าไก่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นความเดือดร้อนของชาวบ้านที่ส่วนใหญ่เข้าใจอาการดีอยู่แล้ว หากกำหนดนิยามและตั้งเป้าหมายควบคุมโรคให้ครอบคลุมโรคระบาดไก่อื่นๆในหมู่บ้านด้วยซึ่งอยู่ในวิสัยที่ทำได้ดังกล่าวนี้นี้ ไม่แต่เพียงไข้หวัดนกที่จะถูกควบคุม แม้โรคระบาดสำคัญไก่ที่ทำความเดือดร้อนให้ชาวบ้านโรคอื่นๆ ก็จะถูก

ควบคุมและกำจัดหมดไปในที่สุด และจะทำให้ไก่พื้นเมืองของชาวบ้านมี ปริมาณเพิ่มขึ้น เป็นผลิตภัณฑ์อินทรีย์ต้นทุนต่ำ แต่ราคาสูง เพราะรสชาติดี คุณภาพเนื้อเป็นที่นิยมของตลาดมาก จึงเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าและคุณค่าสูงสำหรับชาวบ้าน

4.2 การจัดการซากไก่/เป็ด

(1). การจัดการซากกรณีสัตว์ตายปกติทั่วไป มีคำแนะนำจากทางการให้ชาวบ้านทำการฝังซากสัตว์ปีกเองโดยขุดหลุมฝังลึก 50 - 60 ซม. หรือแจ้งให้ อบต. ไปฝังให้ ชาวบ้านบางส่วนก็ปฏิบัติตามที่แนะนำ ด้วยตระหนักดีว่าการละเลยอาจเป็นสาเหตุทำให้เชื้อโรคแพร่กระจายไปได้ แต่ยังคงการระมัดระวังการปฏิบัติตนเองมิให้ติดเชื้อจากซากสัตว์ แต่ก็ยังมีชาวบ้านจำนวนไม่น้อยที่ยังโยนซากไก่ในพงหญ้า แม่น้ำ ลำคลอง สำหรับการเลี้ยงไก่ฟาร์มมีการจัดการซากโดยการฝังหรือเผาเป็นปกติ ส่วนผู้เลี้ยงเป็ดไล่ทุ่งก็ทำการฝังซากตามที่ทางการแนะนำ

(2). การกำจัดซากสัตว์โดยทางราชการ เมื่อมีการตัดสินใจให้มีการฆ่าทำลายสัตว์ปีกทางการจะเป็นผู้กำหนดจุดฝังกลบซากสัตว์ ชุมชนจะร่วมเลือกจุดฝัง มิเช่นนั้นจะเกิดปัญหาการไม่ยอมรับ ในเรื่องการทำลายมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขหลายคน กล่าวว่าไม่ได้เป็นเรื่องรับผิดชอบของสาธารณสุข และสาธารณสุขไม่ควรจะต้องเกี่ยวข้องกับโดยตรง อย่างไรก็ตามการปฏิบัติของรัฐ บางครั้งชาวบ้านเห็นว่ามีไม่ถูกต้อง ชาวบ้านรู้สึกสงสารไก่ที่ถูกฝังทั้งเป็น และเคยมีการร้องเรียนอธิบดี กรมการแพทย์เรื่องกลิ่นเหม็นที่จุดฝังซากไก่

(3). เหตุที่มีผู้ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำการกำจัดซากของทางการเห็นว่าการปล่อยทิ้งหรือโยนทิ้งซากสัตว์เป็นการปฏิบัติที่ทำสืบเนื่องกันมานาน แม้ปัจจุบันจะมีการแนะนำและประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องก็ยังคงพบพฤติกรรมเช่นนี้อยู่ นอกจากเป็นการไม่ใส่ใจ รู้สึกว่ายุ่งยากในการปฏิบัติ หรือ เป็นเพราะต้องการตัดปัญหา กลัวผิดที่ไม่ได้แจ้งลงทะเบียนการเลี้ยงไก่ไว้ รวมถึงเป็นเพราะต้องการหลีกเลี่ยงการเข้าจัดการโดยภาครัฐ ที่อาจนำไปสู่การจัดการทำลายไก่ เป็ดทั้งหมดในหมู่บ้าน จากจุดนี้มีข้อเสนอแนะให้มีการประชาสัมพันธ์ต่อไปอย่างต่อเนื่อง เพราะยังมีชาวบ้านส่วนหนึ่งที่ยังละเลย และควรใช้โอกาสนี้สร้างสุขนิสัยขึ้น เพื่อให้กำจัดซากไก่อย่างถูกวิธี

4.3 มาตรการการฆ่าเชื้อโรค โดยการพ่นน้ำยาฆ่าเชื้อ

(1). การรณรงค์พ่นน้ำยาฆ่าเชื้อของทางการ ดำเนินการตามรูปแบบปฏิบัติของระบบราชการที่บริหารจัดการโดยคณะกรรมการใช้หวัดนครระดับจังหวัด โดยอาจมีการสนับสนุนงบประมาณ และการจัดการมาจาก อบจ. หรือ อบต. ด้วย ในระดับหมู่บ้านผู้ใหญ่บ้านมักมีบทบาทนำทางการจัดการ ส่วนชาวบ้านที่เป็นอาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ จะเป็นผู้ดำเนินการพ่นยา ซึ่งมักได้รับค่าตอบแทนด้วย

(2). ความพึงพอใจของชาวบ้านต่อการรณรงค์ฆ่าเชื้อ จากผลการตอบแบบสอบถามพบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าการรณรงค์ฆ่าเชื้อด้วยการพ่นน้ำยาจะป้องกันการแพร่ระบาดของโรคได้

(3). การฆ่าเชื้อโรคที่ปฏิบัติในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ปีกจะมีรายละเอียด และโปรแกรมปฏิบัติเป็นแบบแผนอยู่ มีการกำหนดบริเวณหรือสิ่งที่จะต้องทำการฆ่าเชื้อ ความถี่ของการปฏิบัติ ขั้นตอนการล้างทำความสะอาด การเลือกชนิดของสารเคมี การละลายให้ได้ความเข้มข้นที่ออกฤทธิ์ ระยะเวลาที่ต้องการที่สารเคมีจะทำปฏิกิริยาฆ่าเชื้อได้สมบูรณ์

มาตรการฆ่าเชื้อโรคที่ดำเนินการกันมีอยู่ 2 แบบ แบบหนึ่งคือการใช้มาตรการฆ่าเชื้อโรคหลังจากที่มีการทำลายสัตว์ เพราะมีโรคระบาดหรือสงสัยว่ามีโรคระบาดเกิดขึ้น อีกแบบหนึ่งเป็นการรณรงค์พ่นน้ำยาฆ่าเชื้อทั่ว ๆ ไปบริเวณเล้าหรือคอกสัตว์ในสถานการณปกติ แบบแรกมีจุดประสงค์ทำลายเชื้อไม่ให้เหลือรอด เป็นการหยุดยั้งการแพร่ระบาดของเชื้อโรค ซึ่งเจ้าหน้าที่สัตวแพทย์ของรัฐต้องควบคุมและดำเนินการตามขั้นตอนอย่างเคร่งครัดถี่ถ้วน ในขณะที่แบบที่สองแม้จะมีการรณรงค์อย่างเอิกเกริก ก็อาจกล่าวได้ว่าเป้าหมายแท้จริงไม่ได้ต้องการฆ่าเชื้อโรค เพราะวิธีการปฏิบัติไม่สามารถเชื่อถือได้หรือหวังผลได้ ตามเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ของการฆ่าทำลายเชื้อไวรัส ลักษณะของการรณรงค์เป็นแบบเหวี่ยงแห ที่หวังผลในทางประชาสัมพันธ์ หรือผลทางจิตวิทยา มากกว่าหวังผลการฆ่าทำลายเชื้อโรค

4.4 มาตรการควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์

(1). การตั้งจุดสกัดการเคลื่อนย้ายสัตว์ในสถานการณระบาด ปศุสัตว์จะเป็นผู้รับผิดชอบหลัก กำหนดจุดสกัดและขอความร่วมมือจากตำรวจและอำเภอ บางพื้นที่ชุมชนก็มีส่วนร่วมในการตั้งด่านสกัดโดยให้มีเวรยามเป็น อสม.กับ อปพร.ของหมู่บ้าน

(2). การขออนุญาตเคลื่อนย้ายสัตว์ปีกในสถานการณปกติ ฟาร์มไก่ที่ต้องการเคลื่อนย้ายสัตว์ปีกไปโรงฆ่าและอื่น ๆ จะต้องขอให้ปศอ.มาเก็บตัวอย่างไปตรวจ ก่อนที่จะได้รับใบอนุญาตให้เคลื่อนย้ายได้ ในทางปฏิบัติมีเจ้าของฟาร์มไก่กล่าวว่าจะเป็นผู้ทำการเก็บตัวอย่างส่งตรวจเอง โดยทำตามวิธีที่ได้รับอบรมมาจากการ

(3). การทำบัตรประจำตัวไก่ชน(Passport)ในทักษะของชาวบ้าน มีปัญหาในการทำบัตรประจำตัวไก่ว่าเสียเวลา เสียเงิน แยกแยะไม่ได้ ส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือ และมีข้อเสนอว่าการมุ่งควบคุมที่ผู้เลี้ยงไก่ชนน่าจะให้ผลดีกว่า

(4). การมีส่วนร่วมควบคุมการเคลื่อนย้ายเปิดไล่ทุ่งของผู้ใหญ่บ้าน พบว่าเมื่อเคลื่อนย้ายต้องมีการแจ้งภายในพื้นที่ของหมู่บ้าน จะมีการมาแจ้งผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่ต้องขออนุญาตอำเภอ ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ประสาน แนะนำลูกบ้าน และตัดสินใจว่า จะให้มีการย้ายเปิดเข้ามาในเขตหมู่บ้านหรือไม่ รวมทั้งจะเป็นผู้นำเรื่องเข้าประชาคมหากจำเป็น

(5). วิธีที่ใช้หลบเลี่ยงการสกัดเคลื่อนย้ายและการฆ่าทำลายไก่ชาวบ้านจะซ่อนไก่ตามสวนไร่นา ในบ้าน หรือซ่อนไก่ใต้ถุนนั่งรถเก๋งไป หลบด่านสกัดโดยแอบเลาะไปตามป่า ออกหลังบ้านไม่ไปตามถนน และไก่ที่จะพาหลบหนีจะเป็นไก่ชนเชื้อพันธุ์ดี

(6). ความร่วมมือปฏิบัติตามมาตรการ พบว่ามาตรการห้ามเคลื่อนย้ายสัตว์ไม่ได้ผล ยังมีการเคลื่อนย้ายสัตว์ออกจากพื้นที่ควบคุม เพราะชาวบ้านเจ้าของสัตว์ไม่ให้ความร่วมมือ ขาดการกวดขันอย่างเข้มงวด ประกอบกับสภาพภูมิศาสตร์เจ้าพนักงานไม่สามารถตั้งด่านได้อย่างครอบคลุมพื้นที่ได้จริง

ปัจจัยที่อาจมีผลต่อความล้มเหลวในมาตรการนี้ในระดับหมู่บ้าน คือ การห้ามเคลื่อนย้ายสัตว์ของทางการมีลักษณะล้าสมัยมากกว่าควบคุมการเคลื่อนย้าย ในขณะที่ชาวบ้านไม่ต้องการให้ฆ่าสัตว์ของตน จึงนำสัตว์หลบหนี ด้วยเห็นว่าสัตว์ของตนไม่ได้เจ็บป่วย บางคนเลี้ยงเหมือนเป็นเพื่อน มีความผูกพัน การฆ่าสัตว์ถือเป็นบาปกรรมที่ไม่พึงกระทำ การใช้อำนาจทางกฎหมายบังคับอย่างเดียวโดยไม่มีความเห็นร่วม จึงยากจะสำเร็จ จึงเป็นสิ่งที่ยากจะให้ผลตามรัฐประสงค์ และควรตั้งคำถามถึงความถูกต้องเหมาะสมของมาตรการ

4.5 มาตรการฆ่าทำลายสัตว์เพื่อขจัดเชื้อโรคและหยุดยั้งการระบาด

(1). การหลีกเลี่ยงไม่ให้ความร่วมมือในการฆ่าทำลายสัตว์ปีก เพราะชาวบ้านไม่เชื่อว่าไก่ตนเองเลี้ยงอยู่นั้นป่วยเป็นโรค ไม่เชื่อว่าการเลี้ยงต่อไปจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของครอบครัว และจะเป็นสาเหตุของการแพร่กระจายโรค จึงไม่เข้าใจและไม่เห็นด้วยที่จะต้องฆ่าทำลายไก่ มีข้อเสนอแนะในการช่วยให้ได้รับความร่วมมือมากขึ้น คือ การให้ความรู้ความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง การได้รับคำชดเชย และการใช้กลไกความศรัทธาเชื่อถือที่ชาวบ้านมีต่อผู้นำชุมชนจะมีส่วนช่วยทำให้ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านมากขึ้น

(2). วิธีปฏิบัติตามมาตรการฆ่าทำลายสัตว์ ทางการใช้อำนาจตาม พรบ.โรคระบาดสัตว์ พศ.2499 ในการจัดการฆ่าทำลายสัตว์ปีกเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโรค ในขั้นตอนการดำเนินการนี้ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นคนสำคัญที่ต้องนำและกล้าตัดสินใจ

(3). ความรู้และความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการฆ่าทำลายสัตว์ มีชาวบ้านเห็นพ้องกับมาตรการฆ่ากำจัดสัตว์ปีกในรัศมี 5 กม. ในช่วงดำเนินการหยุดยั้งการแพร่ระบาดในประเทศรอบแรกเมื่อปี 2547 อยู่จำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้ที่ไม่ได้เลี้ยงสัตว์และพวกฟาร์มไก่ แต่ก็พบว่ามีชาวบ้านส่วนใหญ่และผู้เลี้ยงเป็ดไล่ทุ่งไม่เห็นด้วย ส่วนพัฒนาการในทางปฏิบัติของมาตรการนี้กับการยอมรับร่วมมือของชาวบ้านได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เสมือนกับว่าได้พบแนวทางที่ยอมรับร่วมกันได้ โดยจำกัดรัศมีพื้นที่ที่ควรจะทำลายสัตว์ให้แคบลงและเฉพาะเจาะจงขึ้น

(4). ผลกระทบของการปฏิบัติฆ่าทำลายไก่ในรัศมี จากคำบอกเล่าผลกระทบที่ชัดเจนคือ มีไก่จำนวนมากที่ไม่ได้ป่วย รวมทั้งอาจจะยังไม่ได้สัมผัสเชื้อ ต้องถูกฆ่าทำลายไปด้วย ผู้เลี้ยงไก่ซึ่งส่วนใหญ่เลี้ยงไว้เพื่อยังชีพตามแบบวิถีชนบทจำนวนไม่น้อยต้องเลิกเลี้ยง

(5). ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติให้ได้ผลดียิ่งขึ้น จากข้อมูลชี้ให้เห็นว่าการให้คำชดเชยให้การยอมรับของเจ้าของไก่และเป็ดที่จะต้องถูกทำลายดีขึ้นในระดับหนึ่ง ความพอใจแปรผันตามราคาที่ถูกประเมิน การไม่ยอมรับของชาวบ้านนั้นส่วนสำคัญ คือ การที่ทางการไม่สามารถทำให้

ชาวบ้านเข้าใจว่าไก่ที่ยังดี ๆ ไม่มีการป่วยของเขานั้น เหตุใดจึงต้องถูกทำลาย ซึ่งมีการสงสัยว่าเหตุใดจึงไม่ทำหรือแสดงผลการชันสูตรโรคอย่างเป็นทางการให้ชาวบ้านได้รับรู้

หากใช้เกณฑ์มาตรฐานสากลเป็นตัวเทียบการดำเนินการทำลายสัตว์ตามมาตรการ ยังมีข้อต้องปรับปรุงอีกมากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำลายเชื้อให้ได้อย่างสมบูรณ์อันเป็นจุดประสงค์สำคัญของมาตรการฆ่าทำลายสัตว์ตามทฤษฎี เมื่อทำให้บรรลุผลไม่ได้ ยิ่งห่างเป้าหมายมากเพียงใด การใช้มาตรการก็ยิ่งไร้ประโยชน์ และด้วยการแต่งกาย การควบคุมการเคลื่อนย้าย การพันสารเคมีฆ่าเชื้อ และการขาดแคลนไม่สามารถใช้บุคลากรมืออาชีพที่มีความรู้ความเข้าใจทางเทคนิคดีพอ แต่วิธีดำเนินการที่เหมือนการขอแรงลงแขกนั้นเองจะเป็นตัวแพร่กระจายเชื้อออกไปมิใช่การหยุดยั้งหรือจำกัดวง

ในประเทศที่การควบคุมโรคระบาดสัตว์เข้มแข็ง การทำลายสัตว์ปีกในรัศมีที่กำหนด และฆ่าเชื้อโรค ตามหลักการจะทำภายหลังจากได้ยืนยันผลการตรวจชันสูตรโรคที่แน่นอนทางห้องปฏิบัติการแล้ว(M.Pittman, 2008) จึงมีความจำเพาะเจาะจงสูง ซึ่งนอกจากทำให้จำกัดการฆ่าทำลายสัตว์ในวงแคบ ไม่ต้องเสียค่าชดเชยจำนวนสูงมากแล้ว ยังสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสัตว์ และไม่เบียดเบียนผู้ที่ทำอาชีพเลี้ยงสัตว์ด้วย จึงควรมีการทบทวนการให้อำนาจทำลายสัตว์ได้เมื่อเข้านิยามโดยไม่ต้องชันสูตรโรค เพื่อให้ชาวบ้านเชื่อถือและร่วมมือควรชันสูตรโรคทุกครั้ง และจำกัดวงฆ่าทำลายสัตว์ให้แคบที่สุด โดยใช้การห้ามเคลื่อนย้ายพร้อมกับติดตามเฝ้าระวังโดยใกล้ชิดแทน

4.6 การจ่ายค่าชดเชยสัตว์ที่ถูกทำลายตามมาตรการของรัฐ

(1). ปฏิบัติการจ่ายค่าชดเชยของทางการ เมื่อแรกเกิดปัญหาขึ้นในประเทศ อาศัย พรบ. โรคระบาดสัตว์ 2499 ที่ใช้แหล่งเงินจากงบประมาณของกรมปศุสัตว์เป็นหลัก แต่พบว่ามีน้อยและไม่พอเพียง ต่อมาใช้งบประมาณกฤษฎีกาของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีบ้างที่ใช้งบประมาณของเทศบาล อบต. ในกรณีที่เป็นเงินจำนวนไม่มาก การคิดค่าชดเชยมีการคิดจากน้ำหนักตัวสัตว์ หรือจ่ายตามขนาดตัว ตัวเล็ก ตัวใหญ่ และแยกประเภทเป็นไก่ชน ไก่พื้นบ้าน มีการใช้กระบวนการประชาคมเพื่อให้เกิดการยอมรับในเรื่องการคิดค่าชดเชย และการป้องกันความไม่ไว้วางใจ ปัญหาที่พบ คือ ปัญหาการตรวจสอบข้อมูลจำนวนสัตว์ที่จะต้องจ่ายค่าชดเชย การแจ้งจำนวนเกินจริง และความล่าช้าในกระบวนการจ่ายค่าชดเชย การจ่ายค่าชดเชยควรทำเปิดเผย โปร่งใส และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจะทำให้เกิดการยอมรับนับถือ และป้องกันการทุจริต

(2). ความพึงพอใจเกี่ยวกับการชดเชย ส่วนใหญ่กล่าวว่าค่าชดเชยที่ได้รับไม่คุ้มเนื่องจากราคาต่ำกว่าราคาตลาด ซึ่งยังเห็นชัดในไก่ชนหรือผู้เลี้ยงเป็นฟาร์มที่ต้องลงทุนเป็นเงินจำนวนมาก และเห็นว่าควรคิดเงินค่าชดเชยอย่างเหมาะสม จ่ายเงินให้รวดเร็วขึ้น จ่ายอย่างยุติธรรม และควรทำกระบวนการให้ง่ายขึ้น จึงอาจสรุปได้ว่าการกำหนดราคาให้ผู้เลี้ยงพอใจการชดเชย ยากที่จะเป็นไปได้ และจึงเป็นอุปสรรคสำคัญของการกวาดล้างหรือควบคุมโรคด้วยมาตรการฆ่าทำลาย

สัตว์ในจุดเกิดโรค ซึ่งน่าจะส่งผลให้คิดหาทางเลือก หรือ เปิดโอกาสให้เลือกใช้มาตรการควบคุม ป้องกันโรคอื่นประกอบ เช่น การทำวัคซีน

เป็นที่พึงพิจารณาว่าภาครัฐ ก็มีขีดจำกัดทางงบประมาณในการชดเชย และการเลี้ยงสัตว์ไม่มีระบบประกันภัยสำหรับรองรับภาวะเช่นนี้ ในส่วน ความรวดเร็วของกระบวนการชดเชยนั้น 3 เดือนน่าจะถือว่าได้เร็วในระบบที่เป็นอยู่ ปัญหาสำคัญน่าจะอยู่ที่การจำกัดวงของการใช้ มาตรการฆ่าทำลายให้แคบที่สุด การคิดราคาชดเชยตามราคาตลาด และเงินช่วยเหลือฉุกเฉิน บรรเทาความเดือนร้อนด้านความเป็นอยู่ที่เกิดจากการไม่มีรายได้เพราะการประกอบอาชีพถูกระงับ ด้วยมาตรการของรัฐสำหรับผู้ทำฟาร์มเป็นอาชีพหลัก

4.7 มาตรการให้เลี้ยงสัตว์ในระบบปิด

(1). ตามนโยบายของรัฐ การเลี้ยงสัตว์ปีกไม่ว่าจะเป็นไก่บ้าน ไก่ฟาร์ม และเป็ดไล่ทุ่ง ต้องเข้าสู่ระบบฟาร์มมาตรฐานที่เป็นฟาร์มระบบปิด จากการเก็บข้อมูลพบว่าไก่บ้านแม้จะมี ร่องรอยของการทำระบบปิดโดยทำกรง ล้อมด้วยตาข่ายหรือสแลนท์ แต่ไม่มีไก่อยู่ คงเดินหากินไป ทัวในหมู่บ้าน อย่างเสรี แสดงว่า ชาวบ้านไม่ได้ทำตามที่รัฐณรงค์ให้เลี้ยงในระบบปิด ไก่ฟาร์มทั้ง ไก่ไข่และไก่เนื้อที่เลี้ยงในเชิงธุรกิจเป็นฟาร์มปกติจะเลี้ยงในโรงเรือนอยู่แล้ว และหลังจากมีใช้หวัด นกระบาดก็ได้มีการเข้มงวดให้เลี้ยงในระบบปิดอย่างเคร่งครัด ตามข้อกำหนดเรื่องฟาร์มมาตรฐาน ที่กรมปศุสัตว์ประกาศบังคับใช้ ส่วนเป็ดไล่ทุ่ง หลังระบาดใหญ่รอบแรก ก็ได้มีการปรับมาเลี้ยงใน เล้าหรือโรงเรือน โดยรัฐพยายามจัดหาแหล่งเงิน และอาหาร แต่ผู้เลี้ยงเป็ดไม่สามารถแบกรับต้นทุน ค่าอาหารได้ จึงมีการต่อรองจนถึงการประท้วงต่อมาตรการมาตลอด ปัจจุบันรัฐไม่สามารถบังคับ ให้การเลี้ยงเป็ดไล่ทุ่งเข้าระบบการเลี้ยงในโรงเรือนปิดได้

(2). ทศนคติเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติการเลี้ยงสัตว์ปีกระบบปิด ในแง่ ของผลดีและป้องกันการแพร่กระจายของโรค มีชาวบ้านส่วนหนึ่งและโดยเฉพาะฟาร์มเลี้ยงสัตว์ มี ความเห็นด้วยกับมาตรการนี้ แต่ในทางปฏิบัติสำหรับไก่หลังบ้าน ส่วนใหญ่เห็นว่ายากจะเป็นไป ได้ เพราะการเลี้ยงไก่หลังบ้านเป็นแบบพอเพียง การทำเล้าปิดและเลี้ยงแบบปิด ไม่คุ้มค่าเชิง เศรษฐกิจ ไก่ชนเลี้ยงขังรวมกันไม่ได้จะจิกกันทั้งวัน ต้องมีต้นทุนค่าอาหาร เพิ่มทั้งภาระและ ค่าใช้จ่าย

(3). สาเหตุที่เลี้ยงเป็ดไล่ทุ่งแบบฟาร์มไม่ได้ ข้อแตกต่างสำคัญเชิงเศรษฐกิจระหว่าง การเลี้ยงเป็ดไล่ทุ่งกับแบบฟาร์ม คือ การเลี้ยงแบบไล่ทุ่งไม่ต้องใช้ต้นทุนค่าอาหารเลย และไม่ต้อง จัดการด้านโรงเรือน ผู้เลี้ยงเป็ดไล่ทุ่งทั้งหมดที่ให้สัมภาษณ์ เล่าถึงความสำเร็จทางอาชีพที่สามารถ เปลี่ยนแปลงฐานะ สามารถมีที่ดิน รถยนต์เป็นของตนเอง นักปกครองระดับสูงกล่าวว่า การใช้ มาตรการบังคับให้เลี้ยงเป็ดไล่ทุ่งในเล้า เป็นการบีบบังคับให้ผู้เลี้ยงเลิกทำอาชีพนี้ และปัญหาอยู่ที่ จะให้เข้มงวดต่อไปได้หรือไม่ ในเมื่อเป็นอาชีพ ไม่ใช่เรื่องผิดศีลธรรมหรืออาชญากรรม ปัญหาจึง อยู่ที่ว่าการกำหนดให้การเลี้ยงสัตว์ทำได้แบบอุตสาหกรรมเท่านั้นจะเป็นไปได้จริงหรือไม่

กรณีการเลี้ยงช้างแบบชั่วคราว น่าจะมีความเป็นไปได้มากกว่า รวมทั้งจะได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านนั้น ชาวบ้านทำได้โดยการทำเล้าชั่วคราวด้วยไม้ไผ่ และล้อมด้วยตาข่าย ลักษณะนี้น่าจะนำไปประยุกต์ใช้กับมาตรการเฝ้าระวังในช่วงสงกรานต์หรือช่วงที่กำลังดำเนินการกำจัดไก่เฉพาะจุดที่เกิดและสัมผัสโรคได้

5. การจัดองค์กร และวัฒนธรรมองค์กร

5.1 องค์กรรับผิดชอบใช้สัตว์

(1). องค์กรตามระเบียบบริหารราชการ พบว่ามีหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับหลายหน่วย หลายระดับ ทั้งในเรื่องการสื่อสาร/สั่งการ/การประสานงาน ในทางปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่ปกติขึ้นในท้องถิ่น จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในหลายบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ กิจกรรมการดำเนินงานในระดับตำบล หมู่บ้าน ดังเช่นกรณีเมื่อเกิดเหตุการณ์โรคไข้หวัดนกระบาด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรอการตัดสินใจ/การสั่งการ โดยที่ไม่กล้าตัดสินใจป้องกัน/แก้ไขปัญหาใดๆ ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าในตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่น่าจะขัดแย้งกับกฎหมาย หรือแม้กระทั่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้วยตนเองในระดับท้องถิ่นได้มากขึ้นตามลำดับ

(2). องค์กรในลักษณะคณะกรรมการรับผิดชอบโรคไข้หวัดนก การศึกษาครั้งนี้จะพบความแตกต่างที่ค่อนข้างเด่นชัดประการหนึ่งคือ ลักษณะการแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน/ศูนย์รับผิดชอบด้านต่างๆ ในจังหวัดพิษณุโลกใช้รูปแบบออกคำสั่งจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหญ่ชุดเดียว ซึ่งในคำสั่งประกอบด้วยคณะทำงานหลายๆ ชุดทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบแก้ไขปัญหาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบลอยู่ในคำสั่งเดียวกัน ในขณะที่จังหวัดเชียงใหม่ใช้รูปแบบที่หลากหลายกว่า กล่าวคือ จังหวัดเชียงใหม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน/ศูนย์ทั้งระดับจังหวัด ระดับอำเภอทุกอำเภอ และระดับตำบลหนึ่ง ซึ่งอาจตั้งเป็นข้อสังเกตว่ารูปแบบที่ใช้กับจังหวัดเชียงใหม่อาจจะเป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัวมากกว่า และอาจมีส่วนช่วยให้มีผลต่อการแบ่งกระจายความรับผิดชอบได้ดีกว่ารูปแบบที่ใช้กับจังหวัดพิษณุโลก

(3). การศึกษาโดยการสำรวจภาคสนาม พบว่าจังหวัดมีการบริหารจัดการโรคไข้หวัดนกโดยการจัดตั้งคณะกรรมการศูนย์อำนวยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนกในระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธาน ซึ่งประธานได้มอบหมายให้รองประธานมีหน้าที่ดูแลบังคับบัญชาโดยตรงในเรื่องปศุสัตว์ และโรคระบาดสัตว์ เพราะฉะนั้นทุกอย่างจะขึ้นอยู่กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะดูแลบริหารจัดการ ซึ่งโดยภาพรวมในระดับจังหวัดจะมีคณะกรรมการรับผิดชอบโดยตรงขึ้นชุดหนึ่ง และในระดับอำเภอจะมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งทั้งสองระดับจะมีสาธารณสุขและปศุสัตว์เป็นหลักและเป็นฝ่ายเลขานุการ

5.2 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ พบว่าอัตรากำลังบุคลากรรับผิดชอบโรคไข้หวัดนกประสบปัญหาทั้งเชิงปริมาณกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีไม่เพียงพอ ประกอบกับความไม่คล่องตัวในการบริหารอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ตลอดจนปัญหาด้านคุณวุฒิ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุขสัตว์ที่มีอยู่ในปัจจุบันพบว่า ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาระดับนายสัตวแพทย์ยังมีน้อยมากในพื้นที่ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ส่วนในระดับท้องถิ่นมีแต่กำลังอาสาสมัคร ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม. นอกจากนั้นก็ยังมีอาสาสมัครอยู่บ้างไม่มากนักและก็มีบทบาทไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับอสม.

5.3 แผนงาน และงบประมาณป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกในระดับท้องถิ่น

(1). ยุทธศาสตร์ และแผนงาน/โครงการ พบว่า อบต.ส่วนใหญ่ไม่มีการจัดทำแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์เฉพาะขึ้นมารองรับเหตุการณ์ กล่าวคือ จากจำนวนกลุ่มอบต.ตัวอย่างทั้ง 16 อบต.พบว่ามีเพียง 3 อบต.คือ เท่านั้นที่พบว่ามียุทธศาสตร์เฉพาะที่คล้ายแผนกลยุทธ์ในการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก

(2). งบประมาณป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 อบต.ส่วนใหญ่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงาน/โครงการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนก

5.4 บทบาทในการบริหารจัดการโรคไข้หวัดนกของอบต. และกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน เหตุการณ์ระบาดของโรคไข้หวัดนกที่ผ่านมา อบต.มีบทบาทมากกว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านการบริหารจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาเบื้องต้นในพื้นที่ตำบลหมู่บ้าน เนื่องจากอบต. มีงบประมาณและบุคลากร ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน แต่ในขณะเดียวกัน กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านก็ยังมีบทบาทในด้านการติดต่อสื่อสารกับประชาชนในหมู่บ้าน กล่าวคือประชาชนส่วนใหญ่มักรู้จักให้คำแนะนำปรึกษาและความศรัทธาในตัวกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยโดยอำเภอและจังหวัดก็ยังทำหน้าที่บังคับบัญชากำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นและมอบหมายงานของรัฐบาลจากส่วนกลางสู่ตำบลและหมู่บ้านผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้านไปสู่ประชาชน

5.5 การถ่ายโอนภารกิจไข้หวัดนกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นในรูปแบบอบต. นั้น ปัจจุบันอบต.ขนาดใหญ่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดแล้ว คงเหลือเฉพาะอบต. ขนาดกลางและขนาดเล็กที่ยังไม่ได้รับการยกฐานะ เมื่อพิจารณาโดยหลักการประกอบกับปรัชญาการกระจายอำนาจ และการให้อิสระในการปกครองตนเองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกระแสโลกปัจจุบัน การมอบอำนาจในการจัดการโรคไข้หวัดนกในเรื่องการเฝ้าระวัง การป้องกัน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นต่างๆ ควรจะได้เร่งสนับสนุนให้การถ่ายโอนไปสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยเร็วพร้อมๆ กับการเสริมความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ ทรัพยากร ตลอดจนบุคลากรด้านสาธารณสุขคนและสาธารณสุขสัตว์ โดยเร่งให้ความรู้ให้กับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบที่สามารถจะกระทำได้ ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เริ่ม

เข้าใจบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของอบต. มากแล้ว และความเชื่อมั่นต่ออบต.ก็อาจนับได้ว่ามากพอกับการรับการถ่ายโอนงานด้านมูลฐานได้แล้ว

5.6 โรงฆ่าสัตว์ อดีตได้พิจารณาในแง่ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจึงให้กรมสาธารณสุขดูแล แต่ปัจจุบันให้ท้องถิ่นดูแลตามพรบ.โรงฆ่าสัตว์ อำนาจในการอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์จะอยู่ที่ท้องถิ่น ปศุสัตว์ก็จะเข้าไปตรวจสอบในเรื่องขั้นตอนการดำเนินการก่อนจะอนุญาตให้ตั้ง ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน หน่วยงานที่จะเข้าไปดูแลคือ ปศุสัตว์จังหวัด สาธารณสุขจังหวัด และสิ่งแวดล้อมจังหวัด มีหน้าที่เข้าไปดูแลร่วมกัน 3 หน่วยงาน โดยจะมีฝ่ายปกครองในระดับ อำเภอ และระดับตำบลเข้าไปร่วม

5.7 วัฒนธรรมองค์กร แบ่งได้ดังนี้

- (1). วัฒนธรรมการทำงานแบบยึดระเบียบปฏิบัติ/ตัวใครตัวมัน/เอาตัวรอด
ช่วงแรกที่เกิดเหตุการณ์ไข้หวัดนก ความร่วมมือต่างๆ ยังไม่ค่อยดี แต่ถ้าหน่วยงานที่บริหารยึดเป้าหมายบริการประชาชนเป็นหลักและลงไปปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ก็ทำให้เกิดผลดี แต่ต้องมีผู้ที่เป็นต้นเรื่องที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง (หรือให้มีเจ้าภาพ) แต่ในทางปฏิบัติระบบมักจะต่างหน่วยต่างก็แยกกันปฏิบัติ งานใครงานมันโดยไม่ประสานกัน ทำงานโดยยึดถือแนวปฏิบัติใครแนวปฏิบัติมันทำให้ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาให้บรรลุดูประสงคร่วมกันได้
- (2). วัฒนธรรมการทำงานแบบตั้งรับ การทำงานเป็นแบบต้นตัวเป็นระยะ ในทางปฏิบัติก็มักจะเป็นการกระทำในเชิงรับมากกว่า คือเป็นการรอรับแจ้งข่าว แต่ปัจจุบันก็ได้เปลี่ยนมาทำในเชิงรุกมากขึ้นโดยกำหนดความเสี่ยงในแต่ละพื้นที่เพื่อจะได้จัดการเฝ้าระวัง
- (3). วัฒนธรรมการทำงานแบบไฟไหม้ฟาง/จวนตัว เนื่องจากอาจเป็นนิสัยของคนไทย ถ้าไม่ใกล้ตัวจริง ๆ ก็มักจะไม่ทำ ปัจจุบันชาวบ้านเริ่มเห็นความสำคัญ ความปลอดภัยในชีวิตเพียงแต่ว่านิสัยที่ยังคิดว่ามันไกลตัว แต่เดี๋ยวนี้ส่วนใหญ่คิดว่ามันเริ่มใกล้ตัวแล้ว ชาวบ้านเริ่มมีความตระหนักถึงผลกระทบจากโรคไข้หวัดนกที่เกิดขึ้น
- (4). วัฒนธรรมการทำงานโดยหวังผลประโยชน์ตอบแทนการปฏิบัติตามกฎหมายของคนบางครั้งอาจจะไม่รู้ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง เพราะว่าสังคมไม่ค่อยเอาจริงเอาจังกับเรื่องการปฏิบัติ ถ้าคนส่วนใหญ่เอาใจใส่ แล้วเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ก็จะทำให้บ้านเมืองคงอยู่ได้

สรุปผลการวิจัย

การได้มา และระบบกลไกการทำงานของต้นแบบ

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการจัดการป้องกันและควบคุมโรคไข้หวัดนกโดยเฉพาะในสัตว์ปีกที่เลี้ยงแบบหลังบ้าน มีประสิทธิภาพและยั่งยืน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย งานวิจัยนี้ได้เสนอต้นแบบการเฝ้าระวัง สื่อสาร และจัดการความเสี่ยงไข้หวัดนกกับการเลี้ยงสัตว์ปีกในชุมชน

ที่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมคิดสร้าง การได้มาของต้นแบบเริ่มจากการประมวลข้อมูล และความเห็นจากชาวบ้าน อาสาสมัครในหมู่บ้าน(โดยเฉพาะ อสม.) ผู้ใหญ่บ้าน-กำนัน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ทั้งระดับอำเภอ และจังหวัด และ3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ปศุสัตว์ สาธารณสุข มหาไพบูลย์ รวม สถานีวิทยุ โทรทัศน์ และ นักหนังสือพิมพ์ ได้นำข้อมูลทุกด้านมาวิเคราะห์ ได้ร่างต้นแบบที่ 1 จากนั้นทดสอบการยอมรับ ความเป็นไปได้ สัมฤทธิ์ผลที่หวังได้ และความเหมาะสม โดยให้ตัวแทนที่เลือกจากฝ่ายต่างๆ ที่กล่าวแล้วนั้น มาวิพากษ์ และให้ความเห็น จากนั้น จึงทำการปรับปรุงได้ร่างต้นแบบ ที่ 2 แล้วจึงจัดให้มีการวิพากษ์ และให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ก่อนนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุง เป็นต้นแบบสุดท้ายที่ได้

ต้นแบบที่ได้มีหลักการที่กำหนดให้หมู่บ้านและตำบลเป็นสองหน่วยสำคัญทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังทางอาการ รายงานและสื่อสารความเสี่ยง จนถึงจัดการควบคุมโรคเองได้ตามแผนฉุกเฉิน ด้วยการสนับสนุนจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาค โดยมี ผู้ใหญ่บ้าน นายก อบต. กรรมการระดับหมู่บ้าน และตำบล เป็นผู้นำ และองค์กรคณะผู้ตัดสินใจสั่งการดำเนินแผนเพื่อควบคุมและกวดล้างโรค ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับข้อมูลการรายงานโรคที่ครบถ้วน และควบคุมโรคระบาดไก่อื่น ๆ จึงได้เสนอให้ทำการเฝ้าระวังโรคห่าไก่อันจะครอบคลุมโรคไข้หวัดนกไปด้วย

ในทางปฏิบัติ การดำเนินการจะเริ่มจากการเฝ้าระวังโรคสัตว์ปีก/โรคห่าไก่อในหมู่บ้าน เมื่อชาวบ้านพบสัตว์ปีกป่วย หรือ ตายผิดปกติและมีลักษณะอาการคล้ายโรคห่าไก่อ ให้ชาวบ้านแจ้งทันทีต่อ อสม. หลังจากนั้น อสม.ก็จะรายงานการเกิดโรคแบบเป็นทางการต่อประธาน อสม.ระดับหมู่บ้าน และรายงานแบบไม่เป็นทางการต่อผู้ใหญ่บ้าน ในขณะเดียวกัน อสม.ก็สามารถจัดการเบื้องต้นทันที เช่น เก็บซากเพื่อส่งตรวจ ทำลายซาก ฟันน้ำยาฆ่าเชื้อโรค หรือตามดูฟักไข่ หลังจากประธาน อสม.ระดับหมู่บ้านได้รับแจ้งแล้วก็จะรายงานการเกิดโรคแบบเป็นทางการต่อผู้ใหญ่บ้าน และรายงานแบบไม่เป็นทางการไปยังอนามัยตำบล

เมื่อผู้ใหญ่บ้านได้รับรายงานการเกิดโรคทั้งแบบเป็นทางการจากประธาน อสม.ระดับหมู่บ้าน และแบบไม่เป็นทางการจากอสม. ผู้ใหญ่บ้านก็ดำเนินการต่อ โดยรายงานการเกิดโรคแบบเป็นทางการต่อ อบต. รายงานแบบไม่เป็นทางการต่อปศุสัตว์อำเภอ/ศูนย์ปฏิบัติการไข้หวัดนกระดับอำเภอ และ นำเรื่องเข้าหารือกับศูนย์ปฏิบัติการไข้หวัดนกระดับหมู่บ้าน เพื่อประชุมตัดสินใจใช้แผนฉุกเฉินระดับหมู่บ้าน ขณะเดียวกันก็รอกการสั่งแผนปฏิบัติการในระดับตำบลด้วย

เมื่ออบต.ได้รับการรายงานการเกิดโรคแบบเป็นทางการจากผู้ใหญ่บ้านแล้ว อบต.ทำหน้าที่ดำเนินการต่อ โดยรายงานการเกิดโรคแบบเป็นทางการต่อปศุสัตว์อำเภอ/ศูนย์ปฏิบัติการไข้หวัดนกระดับอำเภอ และนำเรื่องเข้าหารือในกรรมการไข้หวัดนกระดับตำบล เพื่อประชุมตัดสินใจใช้แผนฉุกเฉินระดับตำบล เตรียมการชดเชย พร้อมกับสั่งเริ่มแผนปฏิบัติการระดับตำบล โดยไม่ต้องรอให้ปศุสัตว์หรืออำเภอสั่งการ เพราะในทางปฏิบัติถ้ารอโรคอาจจะแพร่กระจายลูกตามไปได้อย่าง

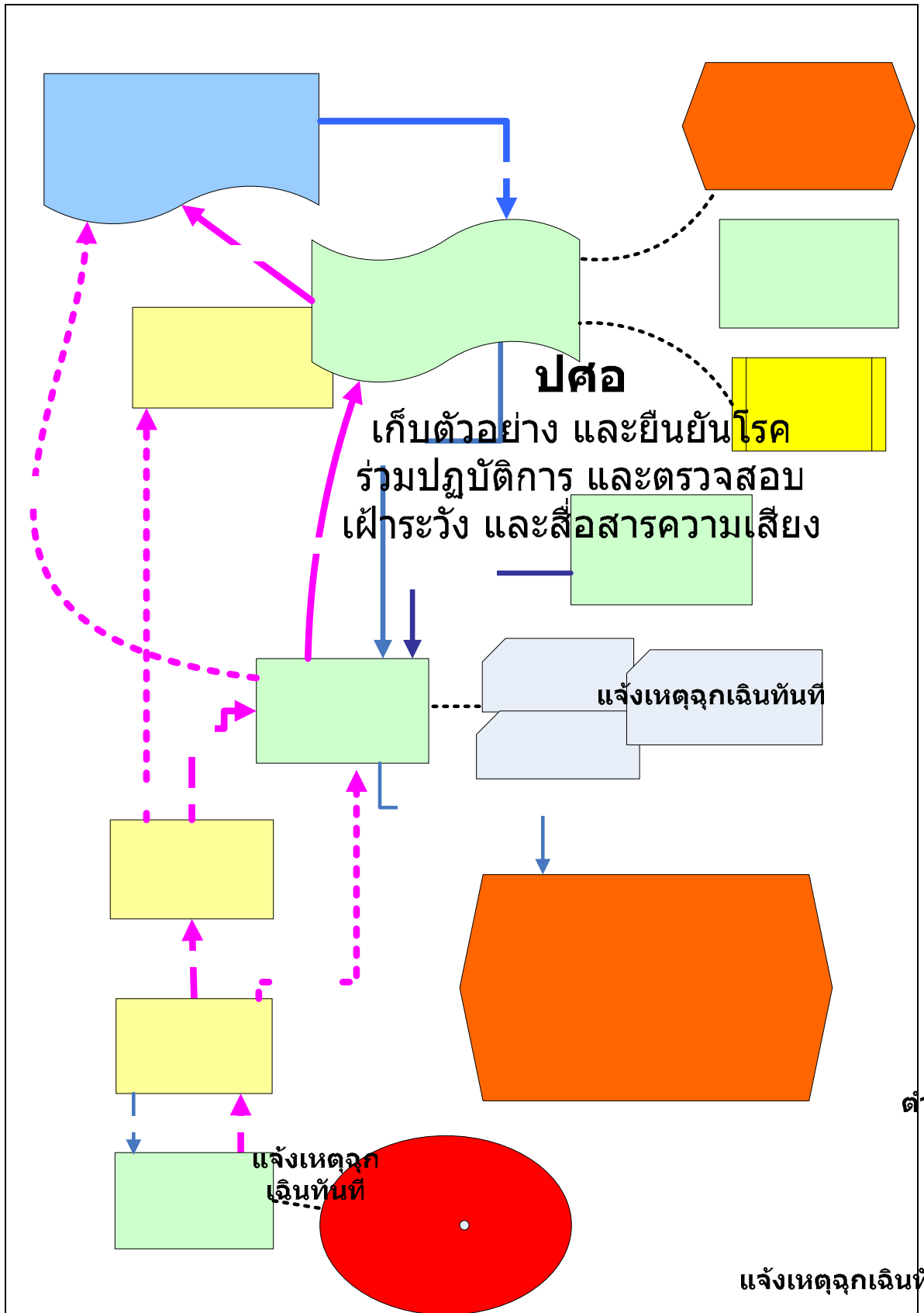
กว้างขวางแล้ว _หลังจากได้รับแจ้งการเกิดโรคจากพื้นที่ หน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบหลักในเรื่องไข้หวัดนกไม่ว่าจะเป็นอำเภอ หรือปศุสัตว์อำเภอ หรือสาธารณสุขอำเภอ ให้มีหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุน ส่งเสริม ด้านเทคนิค วิชาการ ตรวจยืนยันโรค สื่อสารความเสี่ยงของโรคในระดับอำเภอ และสื่อสารขึ้นไปยังจังหวัด และทำหน้าที่ประสานนโยบายจากระดับชาติที่อาจรวมหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินการเฝ้าระวังและควบคุมโรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การนำต้นแบบไปปฏิบัติ เนื่องจากต้นแบบ มีที่มา และได้ผ่านการทดสอบความเป็นไปได้ และความเหมาะสมแล้ว โดยทวนสอบความเห็นจากภาคีหุ้นส่วน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย หน่วยงานราชการหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงน่าจะนำข้อเสนอนี้ไปประยุกต์ใช้ได้เลย อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดแบบอย่างการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว พร้อมกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ และการประเมินผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมของภาคีหุ้นส่วน คณะผู้วิจัยได้นำเสนอโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อนำต้นแบบไปติดตั้งและทดสอบการใช้งานจริงในพื้นที่ 4 จังหวัดนำร่อง รายละเอียดของข้อเสนอโครงการดังกล่าวมีแสดงไว้ต่างหากจากรายงานนี้

ผลดีที่จะเกิดขึ้นเมื่อนำต้นแบบไปปฏิบัติ จะได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านในการแจ้งข่าว และทำลายสัตว์เมื่อจำเป็นมากขึ้น การให้ชาวบ้านด้วยกันดูแลปัญหา มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยมติของกรรมการหมู่บ้าน จะป้องกันและลด การหลีกเลี่ยงไม่ร่วมมือแจ้งรายงานเหตุ เกิดกระบวนการตรวจสอบทางสังคม เกิดความเชื่อถือ เพราะขั้นตอนโปร่งใสรับรู้กันทั้งหมด และเป็นที่ยอมรับในระดับหมู่บ้าน ตำบล ทำให้หมู่บ้าน และองค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น จากการปฏิบัติงานตามระบบที่ได้วางไว้ โดย ให้ชุมชน หมู่บ้าน อบต.เป็นผู้รับผิดชอบหลักและดำเนินการในระดับชุมชน ทั้งด้านการรายงานโรค การสื่อสารความเสี่ยง และการจัดการโรคในพื้นที่ทั้งภาวะที่มีโรคระบาด และภาวะที่ไม่โรคระบาด เป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้ชุมชนรับผิดชอบต่อตนเอง สามารถพัฒนาและต่อยอดองค์ความรู้ที่ชาวบ้านมีอยู่แล้ว เกิดความภูมิใจ และพึ่งพาตนเองได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้การมอบอำนาจ ร่วมกับการพัฒนาศักยภาพให้ท้องถิ่นจัดการควบคุมโรคได้ น่าจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จ ในการควบคุมไข้หวัดนกในไก่หลังบ้าน ทำให้การเฝ้าระวัง สื่อสาร และจัดการความเสี่ยงไข้หวัดนกกับการเลี้ยงสัตว์ปีกในชุมชนครอบคลุมเป็นระบบ เนื่องจากการกำหนดหน้าที่ ขั้นตอน และแนวปฏิบัติจำเพาะให้แต่ละบุคคล และคณะกรรมการ ทำให้เกิดความชัดเจนในการทำงาน และการตรวจสอบ มีผู้รับผิดชอบทุกพื้นที่อย่างเหมาะสมพอเพียง ถือเป็นการแก้ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างจำนวนข้าราชการปศุสัตว์อำเภอ ซึ่งมีน้อยกว่าหมู่บ้านประมาณ 100 หมู่บ้านที่ต้องดูแล และสามารถพัฒนามาตรฐานในการปฏิบัติงานให้ได้ผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น ผลดีในด้านเศรษฐกิจ เมื่อโรคระบาดสำคัญในไก่ ที่ทำความเดือดร้อนให้ชาวบ้านถูกควบคุมและกำจัดหมดไปในที่สุด จะส่งผลให้ไก่พื้นเมืองของชาวบ้านมี ปริมาณเพิ่มขึ้น ทำให้การรับรองมาตรฐานความปลอดภัยเป็นไปได้ เพราะมีระบบจัดการที่เป็นรูปธรรม

ตรวจพิสูจน์ได้ ผลลัพธ์จากไถ่บ้านจะเป็นผลลัพธ์อันทรยศต้นทุนต่ำ แต่ราคาสูง เพราะรสชาติดี ซึ่งปัจจุบันคุณภาพเนื้อเป็นที่นิยมของตลาดมากกว่าไถ่ฟาร์มอยู่แล้ว ไถ่บ้านปลอดโรคจึงเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าและคุณค่าสูงสำหรับชาวบ้าน ผลดีในด้านสุขภาพ ระบบที่เสนอจะสามารถป้องกันโรคไข้หวัดนกมิให้ติดต่อถึงคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะโรคระบาดไถ่จะถูกควบคุมกำจัดโดยทันที ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นเกิดในจุดเล็ก ๆ จะป้องกันไม่ให้เหตุจำเป็นสมควรต้องรายงานหลุดรอดจากการเฝ้าระวัง เมื่อปัญหาถูกเงินได้รับการดูแลจัดการโดยทันที การควบคุมโรคจะง่ายขึ้นเบื่อง่ายกว่าการที่โรคแพร่ระบาดออกไปในวงกว้างแล้ว และเมื่อไม่มีแหล่งของเชื้อโรค คนก็จะปลอดภัยจากการติดเชื้อ นอกจากนี้ยังนำระบบไปประยุกต์ใช้กับการเฝ้าระวังและรายงานโรคสัตว์ติดคนอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในชุมชนได้

แผนภาพแสดงระบบกลไกการทำงานของต้นแบบ



- ทิศทางและสายการรายงานเหตุทางตรง ,
 - - - - - → ทิศทางและสายรายงานทางอ้อม
→ ทิศทางและสายการจัดการเหตุ

เอกสารประกอบต้นแบบ

กรรมการใช้วัคซีนระดับหมู่บ้าน**องค์ประกอบ**

- ประธาน - ผู้ใหญ่บ้าน
- รองประธาน - สอ.บต. 2 คน
- เลขานุการ - ประธาน อสม.
- สมาชิก - ประธานประชาคมหมู่บ้าน
- ประธานกลุ่มแม่บ้าน
- กลุ่มผู้สูงอายุ
- คณะกรรมการหมู่บ้าน
- ผู้แทนผู้เลี้ยงสัตว์ปีกในหมู่บ้าน
- อาสาปศุสัตว์หมู่บ้าน
- อปพร.

ภารกิจ**สถานการณ์ปกติ**

- 1. สำรวจสภาพการเลี้ยงสัตว์ปีก(สำรวจไก่ทำบัญชีประชากรไก่ของหมู่บ้าน)
- 2. ทำโปรแกรมสื่อสารความรู้เกี่ยวกับการป้องกันคนไม่ให้ติดโรคสัตว์
- 3. ทำวัคซีนสัตว์ปีก

สถานการณ์สงสัยโรคระบาด

- พิจารณาดัดสันใจใช้แผนฉุกเฉินระดับหมู่บ้านก่อนหรือไม่ ระหว่างที่ยังรอผลยืนยันการเกิดโรคหรือการพิจารณาอนุมัติแผนฉุกเฉินระดับตำบล(ที่ครอบคลุมหมู่บ้านเกิดโรค)จากอบต.
- เมื่อได้รับการยืนยันผลจากห้องปฏิบัติการ การเกิดโรคระบาดอันตรายจากอบต. มีหน้าที่ปฏิบัติการควบคุมโรคร่วมกับอบต. โดยปฏิบัติตามแผนฉุกเฉินระดับหมู่บ้าน มีกิจกรรมดังนี้
 1. รายงานและแจ้งเหตุการเกิดโรค
 2. ประกาศจุดระบาด พื้นที่บริเวณเฝ้าระวัง
 3. กำจัดซาก/สัตว์ปีกที่สงสัยว่าเป็นไขหวัดนก
 4. ส่งซากตัวอย่างเพื่อชันสูตรยืนยันโรค
 5. (ร่วมดำเนินการหรือตัดสินใจดำเนินการเองในการ) ควบคุมการเคลื่อนย้าย
 6. (ร่วมดำเนินการหรือตัดสินใจดำเนินการเองในการ) ฆ่าเชื้อ
 7. (ร่วมดำเนินการหรือตัดสินใจดำเนินการเองในการ) ซดเชย
 8. สื่อสารความเสี่ยงในระดับหมู่บ้าน

กรรมการใช้หัวคันกระดับตำบล

องค์ประกอบ

- ประธาน - นายก อบต.
- รองประธาน* - (ปลัดอบต.)
- เลขาฯ* - (หัวหน้าสถานีอนามัยตำบล)
- กรรมการ - กำนัน / ผู้ใหญ่บ้าน
 - สมาชิก อบต.ทุกหมู่บ้าน
 - ผู้แทน อสม.
 - ผู้แทนกลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์ปีก
 - ตัวแทนสถานีวิทย์
 - ตำรวจ
 - ครู / อาจารย์ / ผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ
 - เจ้าหน้าที่ปศุสัตว์ (ระดับตำบล)
 - เกษตรตำบล/นักวิชาการ (ตำบล)
- ที่ปรึกษา - สาธารณสุขอำเภอ - ปศุสัตว์อำเภอ
 - นายแพทย์ - นายสัตวแพทย์

ภารกิจ

สถานการณ์ปกติ

- สำรวจสภาพการเลี้ยงสัตว์ปีก
- ทำแผนส่งเสริมสุขภาพสัตว์ปีก
- บำรุงรักษาระบบเฝ้าระวังโรคระบาดสัตว์ หรือโรคสัตว์ติดคน

สถานการณ์สงสัยโรคระบาด

- ปฏิบัติตามแผนฉุกเฉินระดับตำบล มีกิจกรรมดังนี้
 1. ประกาศฉุกเฉินพื้นที่บริเวณเฝ้าระวัง
 2. รายงานและแจ้งเหตุการณ์เกิดโรค
 3. กำจัดซาก/สัตว์ปีกที่สงสัยว่าเป็นไข้หวัดนก
 4. ส่งซากตัวอย่างเพื่อชันสูตรยืนยันโรค
 5. (ร่วมดำเนินการกับอำเภอหรือตัดสินใจดำเนินการเองในการ) ควบคุมการเคลื่อนย้าย
 6. (ร่วมดำเนินการกับอำเภอหรือตัดสินใจดำเนินการเองในการ) ฆ่าเชื้อ
 7. (ร่วมดำเนินการกับอำเภอหรือตัดสินใจดำเนินการเองในการ) ชดเชย
 8. สื่อสารความเสี่ยงในระดับตำบล

หมายเหตุ; * = มีความเห็นว่าตำแหน่งรองประธาน และ เลขาฯ ควรเปิดให้ นายก อบต.เป็นผู้เลือกเพื่อให้ทำงานเข้ากันได้

ภารกิจในการเฝ้าระวังใช้วัตถุดิบขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. กำหนดแผนงาน/งบประมาณของอบต. ในการเฝ้าระวัง และควบคุมโรคระบาดสัตว์ปีก
2. กำหนดภารกิจ/กิจกรรมเฝ้าระวังที่ต้องปฏิบัติรวมถึงวิธีปฏิบัติในการรายงานโรค
3. จัดบุคลากรและงานที่รับผิดชอบด้านโรคระบาดสัตว์
4. กำหนดเป็น KPI ของตำบล
5. มีคณะกรรมการดูแล และตัดสินใจประกาศใช้แผนฉุกเฉิน เพื่อหยุดยั้งการระบาด
6. รับผิดชอบร่วมกับหมู่บ้านในการดำเนินการควบคุมโรค
7. ประกาศพื้นที่หมู่บ้านโรคระบาด สีแดง/เหลือง/เขียว
8. พัฒนาศักยภาพ และเครือข่ายอาสาสมัคร/จัดเวที แลกเปลี่ยนเรียนรู้
9. ประชาสัมพันธ์และสื่อสารความเสี่ยงระดับตำบล และพื้นที่ใกล้เคียง
10. ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ปีกของชาวบ้าน

กรรมการใช้วัตถุดิบระดับอำเภอ

องค์ประกอบ

- ประธาน - นายอำเภอ
- รองประธาน - ปลัดฝ่ายความมั่นคง
- เลขา/กรรมการ - ปลัดสัตว์อำเภอ, สาธารณสุขอำเภอ

ภารกิจ

1. แสดงข้อมูลระบาดวิทยาของโรค
2. การกำหนดเขตระบาดของโรค
3. เฝ้าระวังและตรวจติดตามปฏิบัติการควบคุมโรค
4. รับผิดชอบเชิงพื้นที่ และการใช้มาตรการตามกฎหมาย
5. ประสานงานกับหน่วยเหนือ
6. สร้างเสริมความเข้มแข็งบนเครือข่ายสุขภาพสัตว์ระดับอำเภอ
7. สนับสนุนเทคนิค วิชาการ/กำลังคน/เครื่องมือ แก่ท้องถิ่น
8. สื่อสารความเสี่ยงระดับอำเภอ
9. สนับสนุนงบฉุกเฉินเพื่อเป็นค่าชดเชยในการกำจัดสัตว์
10. กำหนดการตั้งด่านกักสัตว์เพื่อควบคุมการเคลื่อนย้าย