

บทคัดย่อ

งานวิจัยมุ่งเสนอระบบและกลไกการเฝ้าระวังและสื่อสารความเสี่ยงเพื่อจัดการโรคไข้หวัดนกในระดับท้องถิ่นในพื้นที่ทั่วไป โดยเลือกจังหวัดพิษณุโลก และเชียงใหม่เป็นตัวแทนของพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงและต่ำ จากนั้นเลือกพื้นที่ศึกษา ตามเขตเมือง และชนบท และตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) ได้พื้นที่ศึกษา รวม 8 อปท./จังหวัด ศึกษาในช่วงเดือน พ.ค. 2549 – ก.ย. 2550

วิธีศึกษาได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยรวบรวมข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่ม และการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง และได้ใช้การศึกษาเชิงปริมาณประกอบเพื่อช่วยยืนยันข้อสรุปสำคัญที่ได้จากการศึกษาเชิงคุณภาพ การสนทนากลุ่มๆ ละ 8 – 12 คน ทำรอบแรกเพื่อประมวลข้อมูลทั่วไป 4 กลุ่ม/จังหวัด รอบสองเพื่อทดสอบต้นแบบฯ ทำ 5 กลุ่ม ผู้ร่วมสนทนาประกอบด้วยข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ฝ่ายปกครอง ทั้ง ฝ่ายปลัดตัว ฝ่ายสาธารณสุข ฝ่ายประชาสัมพันธ์ นักการสื่อสารมวลชน ฝ่ายท้องถิ่นได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน อสม. ฟาร์ม ชาวบ้านผู้เลี้ยงและไม่เลี้ยงสัตว์ปีก การสัมภาษณ์เจาะลึก ได้ทำเพื่อรวบรวมข้อมูลโดยละเอียด เลือกทำในกลุ่มตัวอย่างดังกล่าว ที่รวมสัตว์แพทย์เทศบาลด้วย รวม 34 คน การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ ได้สุ่มเลือกตามสะดวกจาก ครั้วเรือนชนบท ร้อยละ 75 ในพื้นที่ศึกษา จังหวัดละ 200 ครั้วเรือน รวม 400 ครั้วเรือน เก็บข้อมูล โดยวิธีสัมภาษณ์แบบสอบถาม

กระบวนการสร้างต้นแบบ เริ่มจากการประมวลข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับวิธีการที่ใช้อยู่ และที่พึงจะเป็นในความเห็นของชาวบ้าน และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเหล่านั้น มาสังเคราะห์ เป็นร่างต้นแบบที่ 1 จากนั้นนำร่างที่ 1 มาทดสอบการยอมรับ ความเป็นไปได้ สัมฤทธิ์ผลที่หวังได้ และความเหมาะสม โดยให้ตัวแทนที่เลือกจากฝ่ายต่างๆ มาวิพากษ์ และให้ความเห็นในการสนทนากลุ่มจังหวัดละ 2 กลุ่ม (48 คน) นำความเห็นมาประกอบการปรับปรุงได้ร่างต้นแบบ ที่ 2 แล้ว จึงจัดให้มีการวิพากษ์ และให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง แล้วนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุง เป็นต้นแบบสุดท้ายที่ได้

ผลการวิจัย ความรู้เรื่องไข้หวัดนก และการเฝ้าระวัง พบว่า ประชาชนยังขาดความรู้ อบรม.ไม่มีบทบาทในการเฝ้าระวัง และแสดงบทบาทไม่ชัดเจนในการควบคุมโรคไข้หวัดนก

การสื่อสารเพื่อรายงานและจัดการความเสี่ยงของโรคไข้หวัดนก วิธีการที่มีอยู่คือ หอกระจายข่าว หรือเสียงตามสาย สามารถใช้ได้ผลดี ที่ขาดคือการสื่อสารเพื่อแจ้งเตือนภัยระหว่างหมู่บ้าน การสื่อสารสู่สาธารณะในวงกว้างโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านทางโทรทัศน์ วิทยุ ก่อให้เกิดการรับรู้อย่างกว้างขวาง ปัญหาที่ทางสื่อมวลชนทั้งภาครัฐ และสื่ออิสระระบุถึง คือ การปกปิดข้อมูล การรายงานความเสี่ยง ควรกำหนดนิยามของความเสี่ยงที่จะต้องรายงานที่ปฏิบัติได้จริง

มาตรการควบคุมป้องกันโรค การให้รายงานทุกครั้งเมื่อเกิดไก่อตาย บ่อยครั้งแข็งแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ออกไปสอบสวนโรค ชาวบ้านจึงไม่เห็นประโยชน์ที่จะแจ้ง จึงไม่ควรรายงานทุกกรณีเมื่อมีสัตว์ปีกป่วยตาย แต่ควรกำหนดให้รายงานเมื่อเกิดโรคระบาดทำไก่อเกิดขึ้น การจัดการซากไก่ หรือเป็ด พบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่จะฝัง แต่ยังขาดการป้องกันตนเองมิให้ติดเชื้อ จึงควรประชาสัมพันธ์ให้กำจัดซากอย่างถูกวิธีต่อไปอย่างต่อเนื่อง ชาวบ้านพึงพอใจต่อมาตรการการพ่นน้ำยาฆ่าเชื้อโรค ส่วนใหญ่เห็นว่าป้องกันการแพร่ระบาดของโรคได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าไม่มีการระบุพื้นที่ และเวลา ตลอดจนไม่มีวิธีดำเนินการตามขั้นตอนและไม่สอดคล้องกับหลักการฆ่าเชื้อโรคด้วยสารเคมี การควบคุมการเคลื่อนย้ายสัตว์ พบว่า ปัจจัยที่อาจมีผลต่อความล้มเหลวในระดับหมู่บ้าน คือ มีลักษณะล้อมมามากกว่าควบคุมการเคลื่อนย้าย ในขณะที่ชาวบ้านไม่ต้องการให้ฆ่าสัตว์ของตน จึงนำสัตว์หลบหนี โดยทั่วไปชาวบ้านหลีกเลี่ยงไม่ให้ความร่วมมือในการฆ่าทำลายสัตว์ปีก เพราะไม่เชื่อว่าไก่อของตนป่วยเป็นโรค การใช้อำนาจทางกฎหมายบังคับอย่างเดียวโดยไม่มีความเห็นร่วม จึงยากจะสำเร็จ ชาวบ้านต้องการให้ตรวจชันสูตรโรคทางห้องปฏิบัติการให้ชัดเจนก่อนฆ่าทำลายสัตว์ และต้องการให้ใช้เวลาชันสูตรสั้นลง จึงไม่ควรฆ่าไก่โดยไม่มีการชันสูตร หรืออย่างน้อยควรกำหนดให้มีการสอบสวนยืนยันจากสัตวแพทย์ และควรจำกัดวงฆ่าทำลายสัตว์ให้แคบที่สุด โดยใช้การห้ามเคลื่อนย้ายพร้อมกับติดตามเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดแทน มาตรการจ่ายค่าชดเชยสัตว์ที่ถูกทำลายช่วยให้เกิดการยอมรับ และร่วมมือในการทำลายไก่ออย่างเห็นได้ชัด แต่ชาวบ้านเห็นว่าได้รับค่าชดเชยไม่คุ้ม ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เห็นด้วยกับ มาตรการให้เลี้ยงสัตว์ปีกในระบบปิด แต่ไก่อหลังบ้านไม่สามารถเลี้ยงในระบบปิดได้ ไม่คุ้มค่า ต้องมีต้นทุนอาหารเพิ่มทั้งภาระและค่าใช้จ่าย ผู้เลี้ยงเปิดไล่ทุ่งก็ไม่สามารถแบกรับต้นทุนค่าอาหารได้หากต้องเลี้ยงขัง ปัจจุบันรัฐยังไม่สามารถบังคับให้การเลี้ยงเปิดไล่ทุ่งเข้าระบบการเลี้ยงในโรงเรือนปิดได้สำเร็จ จึงควรให้เลี้ยงขังแบบชั่วคราวในช่วงโรคระบาด ระหว่างดำเนินการกำจัดไก่อเฉพาะจุดที่เกิดและสัมผัสโรค จะได้รับความร่วมมือจากชาวบ้าน และน่าจะมีความเป็นไปได้มากกว่า ซึ่งชาวบ้านปฏิบัติได้โดยใช้ไม้ไผ่ทำเล้าชั่วคราวหรือล้อมด้วยตาข่าย

การจัดองค์กร และวัฒนธรรมองค์กร พบหลายหน่วยงานมีหน้าที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเรื่อง การสื่อสาร สังการ และการประสานงาน จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในบทบาท เมื่อใช้หัวหน้าครอบครัวระดับอปท.ต้องรอการร้องขอ ไม่ตัดสินใจป้องกันหรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าใดๆ ด้วยตนเอง ในระดับอปท.อัตรากำลังรับผิดชอบโรคใช้หัวหน้าไม่เพียงพอ มีความไม่คล่องตัวในการบริหาร อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และตำแหน่งนายสัตวแพทย์มีน้อยมากในระดับจังหวัดและอำเภอ ในระดับท้องถิ่นมีแต่กำลังอาสาสมัคร อบต.ส่วนใหญ่ไม่มีการจัดทำแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ แผนงาน และการจัดสรรงบประมาณ เฉพาะต่อเหตุการณ์ อบต.มีบทบาทมากกว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านการบริหารจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาเบื้องต้น เนื่องจากอบต. มีงบประมาณและบุคลากร ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน แต่ในขณะเดียวกัน กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ยังมีบทบาท

ติดต่อสื่อสารกับประชาชน ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังคงเคารพนับถือและศรัทธาในตัวกำนันผู้ใหญ่บ้าน การถ่ายโอนภารกิจใช้หวัดนกให้อปท. เมื่อพิจารณาโดยหลักการ ควรเร่งสนับสนุนให้การถ่ายโอนอำนาจการจัดการโรคใช้หวัดนก ไปสู่ท้องถิ่น ด้วยการเสริมความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ ตลอดจนบุคลากรด้านสาธารณสุขและด้านสัตวแพทย์สาธารณสุข

ต้นแบบ การเฝ้าระวัง สื่อสาร และจัดการความเสี่ยงใช้หวัดนก สำหรับการเลี้ยงสัตว์ปีก

ในชุมชน หลักการของต้นแบบที่ได้ กำหนดให้หมู่บ้านและตำบลเป็นสองหน่วยสำคัญ ทำหน้าที่เฝ้าระวังทางอาการ รายงานและสื่อสารความเสี่ยง จนถึงจัดการควบคุมโรคเองได้ตามแผนฉุกเฉิน ด้วยการสนับสนุนจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาค มี ผู้ใหญ่บ้าน นายกอบต. กรรมการระดับหมู่บ้าน และตำบล เป็นผู้นำ และองค์คณะผู้ตัดสินใจ สั่งดำเนินแผนควบคุมและกวดล้างโรค เพื่อให้ได้รับข้อมูลการรายงานโรคที่ครบถ้วน เป็นระบบเฝ้าระวังที่มีความไวสูง และควบคุมโรคระบาดได้ อื่น ๆ จึงเสนอให้ทำการเฝ้าระวังโรคห่าไก่ อันจะครอบคลุมโรคใช้หวัดนกไปด้วย สาขารายงานเพื่อความรวดเร็วและชัดเจน ให้เป็นแบบคู่ขนาน แบบเป็นและไม่เป็นทางการ เป็นลำดับขั้นที่มีผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน การปฏิบัติ เริ่มจาก เมื่อชาวบ้านพบสัตว์ปีกป่วย หรือ ตายผิดปกติ ลักษณะอาการคล้ายโรคห่าไก่ ให้ชาวบ้านแจ้งทันทีต่ออสม. หลังจากนั้น อสม. จะรายงานการเกิดโรคแบบเป็นทางการต่อประธาน อสม.ระดับหมู่บ้าน และรายงานแบบไม่เป็นทางการต่อผู้ใหญ่บ้าน ในขณะเดียวกัน อสม.ก็สามารถจัดการเบื้องต้นทันที หลังจากประธาน อสม. ระดับหมู่บ้านได้รับแจ้งแล้วก็จะรายงานการเกิดโรคแบบเป็นทางการต่อผู้ใหญ่บ้าน และรายงานแบบไม่เป็นทางการไปยังอนามัยตำบล เมื่อผู้ใหญ่บ้านได้รับรายงานการเกิดโรคทั้งแบบเป็นทางการ และแบบไม่เป็นทางการแล้ว ผู้ใหญ่บ้านรายงานการเกิดโรคแบบเป็นทางการต่อ อบต. และรายงานแบบไม่เป็นทางการต่อปศุสัตว์อำเภอหรือศูนย์ปฏิบัติการใช้หวัดนกระดับอำเภอ พร้อมนำเรื่องเข้าหารือกับกรรมการใช้หวัดนกระดับหมู่บ้าน เพื่อประชุมตัดสินใจใช้แผนฉุกเฉินระดับหมู่บ้าน ขณะเดียวกันก็รอการสั่งแผนปฏิบัติการในระดับตำบลด้วย เมื่ออบต.ได้รับการรายงานการเกิดโรคแบบเป็นทางการจากผู้ใหญ่บ้านแล้ว อบต.ทำหน้าที่ รายงานการเกิดโรคแบบเป็นทางการต่ออำเภอ และ นำเรื่องเข้าหารือในกรรมการใช้หวัดนกระดับตำบล เพื่อประชุมตัดสินใจใช้แผนฉุกเฉินระดับตำบล เตรียมการชดเชย พร้อมกับสั่งเริ่มแผนปฏิบัติการระดับตำบล โดยไม่ต้องรอให้ปศุสัตว์หรืออำเภอสั่งการ เพื่อป้องกันการแพร่กระจายลูกตามออกไปจนยากต่อการควบคุม หรือกันมิให้เสียหายมากเกินไป หน่วยงานส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ไม่ว่าจะเป็น นายอำเภอ ปศุสัตว์หรือสาธารณสุขอำเภอ ให้มีหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุน ส่งเสริม ด้านเทคนิค การตรวจยืนยันโรค สื่อสารความเสี่ยงของโรคในระดับอำเภอ และสื่อสารขึ้นไปยังจังหวัด และทำหน้าที่ประสานนโยบายจากระดับชาติ ที่อาจรวมหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินการเฝ้าระวังและควบคุมโรคของอปท.

ผลดีเมื่อนำต้นแบบไปปฏิบัติ การให้ชาวบ้านด้วยกันดูแลปัญหา มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยมติของกรรมการหมู่บ้าน จะป้องกันและลด การหลีกเลี่ยงไม่ร่วมมือแจ้งรายงานเหตุ เกิดกระบวนการตรวจสอบทางสังคม เกิดความเชื่อถือ เพราะขั้นตอนโปร่งใสรับรู้กันทั่วไป การปฏิบัติงานตามระบบนี้ เป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้ชุมชนรับผิดชอบดูแลตนเองสามารถพัฒนาและต่อยอดองค์ความรู้ที่ชาวบ้านมีอยู่แล้ว เกิดความภูมิใจ และพึ่งพาตนเองได้มากยิ่งขึ้น จะส่งผลให้หมู่บ้าน และองค์กรชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น ทำให้การเฝ้าระวัง สื่อสาร และจัดการความเสี่ยงใช้หัวหน้าในชุมชนครอบคลุม เป็นระบบ เนื่องจากมีการกำหนดหน้าที่ ขั้นตอน และแนวปฏิบัติเฉพาะให้แต่ละบุคคล และคณะกรรมการ เกิดความชัดเจนในการทำงาน และการตรวจสอบ มีผู้รับผิดชอบทุกพื้นที่อย่างเหมาะสมพอเพียง แก้ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างจำนวนข้าราชการปศุสัตว์อำเภอ ซึ่งมีน้อย กับจำนวนหมู่บ้านที่ต้องดูแล ด้านเศรษฐกิจ เมื่อโรคระบาดสำคัญในไก่ถูกควบคุมและกำจัดหมดไป จะส่งผลให้ไก่พื้นเมืองของชาวบ้านเพิ่มขึ้น และทำให้การรับรองมาตรฐานความปลอดภัยเป็นไปได้ เพราะมีระบบจัดการรูปธรรม ที่ตรวจพิสูจน์ได้ ผลกระทบจากไก่บ้านจะเป็นผลกระทบอินทรีย์ต้นทุนต่ำ แต่ราคาสูง ไก่บ้านปลอดโรคจึงเป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าและคุณค่าสูงสำหรับชาวบ้าน ด้านสุขภาพ จะสามารถป้องกันโรคใช้หัวคนกมิให้ติดต่อถึงคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะโรคระบาดไก่อจะถูกควบคุมกำจัดโดยทันที ระบบจะป้องกันไม่ให้โรค หลุดรอดจากการเฝ้าระวัง และเกิดการตัดสินใจสนับสนุนจากอปท. ภายใน 3 ชั่วโมง เมื่อปัญหาได้รับการดูแลจัดการโดยทันที การควบคุมโรคจะง่าย สิ้นเปลืองน้อย และเมื่อไม่มีแหล่งของเชื้อโรค คนก็จะปลอดภัยจากการติดเชื้อ นอกจากนี้ยังสามารถประยุกต์ใช้ต้นแบบฯกับการเฝ้าระวังและรายงานโรคสัตว์ติดคนหรือ อื่นๆได้อีกในท้องถิ่นได้