

บทที่ 1

บทนำ

การระบาดของไข้หวัดนก ตั้งแต่ปลายปี 2546 (จรัส สุวรรณเวลา, 2551) ทำความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อประเทศไทยอย่างมาก ก่อผลกระทบต่อทุกหน่วยของสังคม และเกิดความสูญเสียชีวิต ความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากเป็นเพราะธรรมชาติความรุนแรงของตัวเชื้อโรคเองแล้ว สาเหตุหลักยังเกิดจากปัญหาเชิงการบริหารจัดการควบคุมโรค และปัญหาการสื่อสารมวลชน ทำให้เกิดตื่นกลัว ขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดความร่วมมือจากชาวบ้าน ปัญหาเริ่มต้นจากความล่าช้าในการรับรู้การเกิดโรค การขาดแผนปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพในการจัดการโรคระบาดจากสัตว์ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลสุขภาพทั้งในคนและสัตว์ รวมทั้งประชาชนทั่วไปได้รับข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสมไม่ทันเวลา ทำให้โรคที่ไม่เคยเกิดมาก่อนกระจายลุกลามออกไปทั่วประเทศ มีคนติดเชื้อจนเสียชีวิต เป็ดไก่ ทั้งที่เลี้ยงแบบฟาร์ม และแบบพื้นบ้านที่เป็นเงินออมสินของชาวบ้านตายหรือถูกกำจัดทำลายกว่า 60 ล้านตัว จนกระทั่งทุกวันนี้โรคยังไม่สงบ ปัญหาผลกระทบก็ยังแก้ไขไม่ได้ ไก่และคนยังอยู่ในสถานะเสี่ยงต่อการติดเชื้อ คนเลี้ยงไก่ขาดความมั่นคงทางอาชีพกระทบต่อรายได้ และต่อแหล่งอาหาร โปรตีนเลี้ยงมนุษย์ ทั้งจากอุตสาหกรรมปศุสัตว์ส่งออก และจากการเลี้ยงไก่สำหรับวิถีชีวิตชุมชนที่ยังชีพด้วยเศรษฐกิจพอเพียง ดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยทรัพยากรในหมู่บ้าน ไม่มีเงินตราให้ใช้สอยแบบคนในเมืองใหญ่

ด้วยเหตุนี้ ถ้าการแก้ปัญหาหรือควบคุมโรค เช่นกรณีไข้หวัดนกทำได้ไม่สำเร็จหรือล่าช้าแล้ว จะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงทั้งต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกจากนั้นแล้วในเชิงการบริหารรัฐกิจหากสามารถสร้างระบบกลไก ที่สามารถแก้ไขหรือป้องกันปัญหาอย่างกรณีไข้หวัดนกได้อย่างดีแล้ว ระบบและกลไกนั้น ก็จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐและสังคมสำหรับป้องกันปัญหาความเสียหายจากโรคระบาดรุนแรงหรืออุบัติภัยด้านสาธารณสุขชนิดอื่นๆ ที่มีสาเหตุจากสัตว์ในทำนองเดียวกันได้ด้วยในอนาคต โดยเฉพาะโลกทุกวันนี้ นักวิทยาศาสตร์เชื่อว่าจะมีโรคระบาดใหม่เกิดขึ้นทุกปี เช่น โรคเอดส์ อีโบลา ซาร์ส นิปาห์ จนมาถึงไข้หวัดนกในเอเชียตะวันออก โรคเหล่านี้ล้วนมีสัตว์ ทั้งที่เป็นสัตว์ป่าและสัตว์เลี้ยงในสังคมมนุษย์เป็นแหล่งที่มาของเชื้อโรค ประจวบกับสถานะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง รวมถึงวิธีการเลี้ยงสัตว์แบบอุตสาหกรรม ส่งผลให้เกิดการระบาดรุนแรงของเชื้อโรคพันธุ์ใหม่ขึ้นได้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

การป้องกันและควบคุมโรคระบาดนั้นจะมีระบบการเฝ้าระวังโรคเป็นกลไกที่สำคัญ เพื่อให้รัฐได้รับข้อมูลข่าวสารสำหรับการใช้ในการตัดสินใจได้อย่าง ถูกต้อง พอเพียงและทันเวลา

ในขั้นตอนดำเนินการเฝ้าระวังและในขั้นตอนการจัดการควบคุมโรค การสื่อสารทั้งภายในระบบของรัฐเองและการสื่อสารมวลชนกว้าง เป็นเครื่องมือและมาตรการที่สำคัญที่จะต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะยับยั้งหรือป้องกันความตื่นกลัว และความเสียหายจากการระบาดของโรคได้อย่างแท้จริง

เป็นที่เห็นได้ชัดว่า กรณีของไข้หวัดนกในด้านสุขภาพของมนุษย์ รัฐสามารถทำงานได้อย่างรวดเร็ว ชัดเจน และควบคุมโรคมิให้ระบาดในประชากรได้ดี เช่นเดียวกับกรณีการเกิดโรคระบาดไข้หวัดฮาร์ส ในขณะที่การควบคุมโรคในสัตว์เกิดปัญหา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกระทรวงสาธารณสุขมีหน่วยงานกลไกการรายงานโรค การรักษาและควบคุมโรคโยงไยครอบคลุมพื้นที่ของประเทศถึงระดับอำเภอและตำบลโดยผ่านอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน(อสม.) สถานีอนามัยตำบล และโรงพยาบาลประจำอำเภอ แม้กระนั้นก็ดีกรณีไข้หวัดนกแสดงให้เห็นว่า ในภาพรวม การมีระบบที่ดีแต่เพียงบางกระทรวงหรือบางส่วน และการขาดการสื่อสารความเสี่ยงกับมวลชนวงกว้างนั้น ไม่อาจแก้ปัญหาของประเทศได้

กรณีไข้หวัดนกเริ่มต้นเกิดในไก่ฟาร์ม และลามไปสู่ไก่บ้านทั่วประเทศ การจัดการควบคุมโรคเมื่อแรกระบาดทำได้ไม่สำเร็จเพราะการสื่อสารและการควบคุมโรคประสบปัญหา ตั้งแต่ไม่มีการแจ้งข่าวไก่ป่วย – ตาย จนถึงกรณีที่ชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือในการทำลายสัตว์ที่รัฐเห็นว่าเป็นต้นตอการระบาด ทำให้การกำจัดโรคไม่ได้ผล แหล่งเชื้อโรคไม่หมดไป และโรคยังติดคน ไม่หมดสิ้นไปตามระยะเวลาที่รัฐตั้งเป้าหมายที่ควรเป็น ต่อเมื่อมีการระบาดรอบสอง เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2547 หลังจากมีผู้ป่วยที่ติดเชื้อไข้หวัดนกเสียชีวิต และข้อกังวลว่าโรคจะติดต่อกับคนสู่คนได้โดยเกิดขึ้นที่จังหวัดปราจีนบุรี ในพื้นที่ที่กระทรวงสาธารณสุขกล่าวว่ามีไก่ตาย แต่ฝ่ายเกษตรฯ ไม่ได้เข้าควบคุมพื้นที่ ขณะที่กระทรวงเกษตรก็ออกมาชี้แจงว่าเป็นเพราะชาวบ้านไม่ได้แจ้งข่าว และไม่ให้ความร่วมมือ ส่วนชาวบ้านในพื้นที่ก็ออกมาแสดงความไม่พอใจรัฐบาลที่ไปกล่าวหา

ประเด็นความยากลำบากในการควบคุมโรคในสัตว์กรณีไข้หวัดนก ในช่วงแรกกล่าวกันว่าเป็นเพราะหน่วยงานกรมปศุสัตว์ เมื่อโรคเริ่มระบาดไม่มีอยู่ในระดับอำเภอ แม้เมื่อหลังจากเกิดโรคระบาดรอบแรก รัฐบาลได้แก้ไขส่งข้าราชการตำแหน่งปศุสัตว์อำเภอเดิมที่ถูกยุบเลิกมารวมไว้ที่จังหวัดให้กลับลงพื้นที่แล้วก็ตาม ถ้าฟังเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรที่จบการศึกษาเพียงระดับอนุปริญญา อำเภอละ 1-3 คน(ก่อนที่จะมีการยุบเลิก)ย่อมไม่อาจเทียบได้กับกลไกของกระทรวงสาธารณสุข อย่างโรงพยาบาลประจำอำเภอและสาธารณสุขอำเภอ ทั้งในแง่ปริมาณกำลังคน และงบประมาณดำเนินการประจำปีที่หน่วยงานได้รับ

แม้ว่าในที่สุดรัฐได้ใช้กลไกที่มีอยู่อย่างเต็มที่ทั้งหมด แต่ปัญหายังคงมีอยู่โดยเฉพาะในส่วนของการรายงานโรคและการควบคุมโรคในสัตว์ ทำให้ความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สินจากการเกิดระบาดของโรคยังคงมีอยู่ต่อไปถึงแม้จะระดมสาธารณสุขอำเภอและอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน(อสม.) ในการช่วยระวังและรายงานสัตว์ป่วยจากหมู่บ้าน เพิ่มเติมจากการใช้กำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ประจำต้องรายงานเหตุอยู่เช่นกันแล้ว ก็ยังไม่แน่ว่าจะประสบผลสำเร็จได้ โดยง่าย เพราะสิ่งที่รัฐต้องการดำเนินการอาจขัดกับความต้องการและวิถีชีวิตของชาวบ้านที่ดำรงอยู่มาช้านาน การเลี้ยงไก่่นั้นเป็นวิถีชีวิตของชาวบ้าน เช่นเดียวกับการฆ่าและกินไก่ที่ป่วย นอกจากนั้นแล้วความเชื่อตามหลักศาสนาพุทธในศีลข้อปาณาติบาต ย่อมเข้าใจได้ว่าจะมีชาวบ้านอีกจำนวนไม่น้อยที่จะไม่ให้ความร่วมมือและหลีกเลี่ยงการรายงานการเกิดโรค อันจะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาฆ่าทำลายไก่ของตน หรือชาวบ้านจะไม่เชื่อว่าวิถีชีวิตของตนนั้นจะเป็นต้นตอของอุบัติภัยอย่างที่รัฐบอกให้เชื่อ

จึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขความสำเร็จในการควบคุมโรคอย่างโรคไข้หวัดนกคือความร่วมมือร่วมใจของชาวบ้านเอง ซึ่งหัวใจที่จะโน้มนำให้ชาวบ้านร่วมมือ จะอยู่ที่การทำความเข้าใจในสถานการณ์อย่างแท้จริง และการหาจุดสมดุลที่ชาวบ้านยอมรับได้ในการควบคุมโรค ปัจจัยของความสำเร็จจึงอยู่ที่การมีส่วนร่วมดำเนินการระดับหมู่บ้าน มีระบบที่ชาวบ้านและชุมชนเองเป็นผู้รับผิดชอบสร้างและดำเนินการ

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

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสร้างต้นแบบการจัดการเฝ้าระวังโรคไข้หวัดนก หรือโรคสัตว์อันตรายชนิดอื่น เป็นต้นแบบที่ประกอบด้วยระบบและกลไกที่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมคิดสร้าง และเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการที่ระดับชุมชน ทั้งในภาวะที่มีการระบาดของโรค และภาวะที่ปลอดการระบาด

2. เพื่อสร้างต้นแบบการบริหารจัดการระบบสื่อสารเพื่อรายงานโรค และระบบสื่อสารเพื่อจัดการความเสี่ยง ซึ่งต้นแบบจะสามารถอธิบายได้ถึงกลไกการจัดการของระบบรายงานโรคจากพื้นที่ต้นทางที่เกิดโรค โดยชุมชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปยังหน่วยราชการส่วนภูมิภาค

ที่เกี่ยวข้อง และอธิบายได้ถึงกลไกการสื่อสารเพื่อจัดการความเสี่ยงที่หน่วยราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัดที่รับผิดชอบจัดการปัญหาโรคระบาดพึงกระทำ ทั้งเพื่อป้องกันปัญหาการคืนกลั้วของ สาธารณชนทั่วไป และเพื่อสื่อสารความเข้าใจในวิธีปฏิบัติเพื่อป้องกันและกำจัดโรค กับชุมชนและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นทางที่เกิดโรค

3. เพื่อหากลไกการประสานงานที่เป็นรูปธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เพื่อจัดการเฝ้าระวังโรค/อันตรายจากสัตว์ในพื้นที่

4. เพื่อระบุปัญหาทางการบริหารและวัฒนธรรมองค์กรในระบบราชการ และระบุรูปแบบ วัฒนธรรมองค์กรใหม่ที่สามารถปฏิบัติได้และเอื้อต่อการทำงานร่วมกับชุมชนและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยรวมการศึกษาทัศนคติของชาวบ้านที่มีต่อมาตรการที่รัฐใช้ในการควบคุมโรค ใช้หวัคนก

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

1. ได้ต้นแบบการจัดการเฝ้าระวังโรคใช้หวัคนกหรือโรคสัตว์อันตรายชนิดอื่น ซึ่งเป็น รูปแบบที่มาจากการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ทั้งในภาวะที่มี การระบาดของโรคและภาวะที่ไม่มีการระบาดของโรค

ตัวชี้วัดความสำเร็จรูปธรรม ต้นแบบที่ได้สามารถนำไปใช้ได้จริงและตีพิมพ์เผยแพร่ใน วารสารวิชาการ

2. ได้ต้นแบบของระบบการสื่อสารเพื่อรายงานโรคและจัดการความเสี่ยง ซึ่งต้นแบบจะ สามารถอธิบายได้ถึงกลไกการจัดการของระบบรายงานและการสื่อสารเพื่อจัดการความ เสี่ยงที่มี ชุมชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบเป็นเจ้าของระบบ

ตัวชี้วัดความสำเร็จรูปธรรม ต้นแบบที่ได้สามารถนำไปใช้ได้จริงและตีพิมพ์เผยแพร่ ในวารสารวิชาการ

3. ได้กลไกการประสานงานที่เป็นรูปธรรมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับฟาร์ม เลี้ยงสัตว์ ที่ควรจะเป็นในการจัดการเฝ้าระวังโรค/อันตรายจากสัตว์ในพื้นที่

ตัวชี้วัดความสำเร็จ กลไกที่ได้เป็นรูปธรรมสามารถปฏิบัติได้และตีพิมพ์เผยแพร่ใน วารสารวิชาการ

4. สามารถระบุปัญหาทางการบริหารและวัฒนธรรมองค์กรในระบบราชการ และได้ รูปแบบวัฒนธรรมองค์กรใหม่ภายใต้วัฒนธรรมที่สามารถปฏิบัติได้ที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกับ ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมประเด็นทัศนคติของชาวบ้านที่มีต่อมาตรการที่รัฐ ใช้กับสัตว์

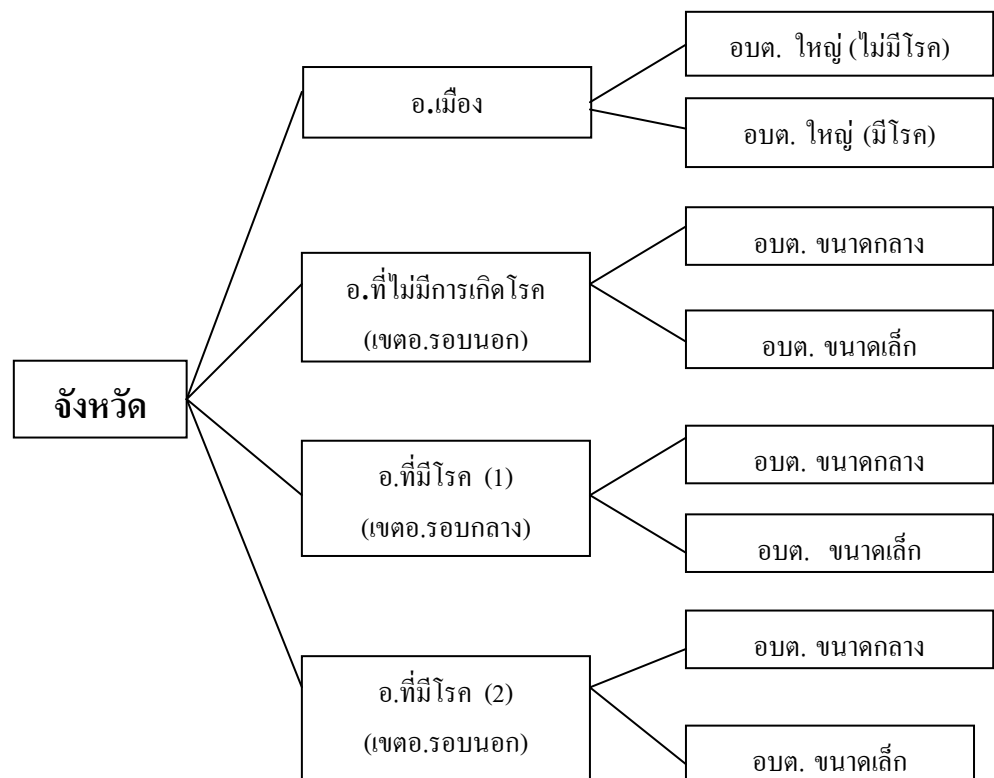
ตัวชี้วัดความสำเร็จ รูปแบบวัฒนธรรมองค์กรที่ได้สามารถปฏิบัติได้จริงและตีพิมพ์ เผยแพร่ในวารสารวิชาการ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

1.4.1 ขอบเขตพื้นที่

เนื่องจากงานวิจัยนี้มุ่งเสนอระบบและกลไกการเฝ้าระวังและการสื่อสารเพื่อจัดการความเสี่ยงจากโรคและอันตรายจากสัตว์ให้แก่พื้นที่ทั่วไป ทั้งพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงจากโรคระบาด และพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่ำ จึงเลือกใช้ จ.เชียงใหม่ และ จ.พิษณุโลก เป็นพื้นที่ที่จะทำการศึกษา โดยเลือก จ.พิษณุโลก เป็นตัวแทน ของพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง เปรียบเทียบกับการศึกษาในพื้นที่ จ. เชียงใหม่ ซึ่งมีความเสี่ยงของโรคต่ำ (รายงานการตรวจพบโรคของกรมปศุสัตว์ ระบุว่าในช่วง 1 ตค. 47 – 31 มค. 48 พบการระบาดของ จ.พิษณุโลก 55 แห่ง ที่ จ. เชียงใหม่ 2 แห่ง โดยพื้นที่ จ.พิษณุโลก เป็นแหล่งที่มีการเลี้ยงเป็ดไล่ทุ่ง ซึ่งเป็นแหล่งรังโรคของไข้หวัดนกด้วย)

ในพื้นที่ของทั้งสองจังหวัดจะเลือกศึกษาพื้นที่ ที่มีหรือเคยมีปัญหาโรคไข้หวัดนก กับพื้นที่ที่ไม่มีรายงานการเกิดปัญหา และครอบคลุมพื้นที่ตามลักษณะที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษา จังหวัดละ 8 แห่ง / 8 อบต. ตามแผนภูมิดังนี้



* ขนาด อบต. (ใหญ่, กลาง, เล็ก) ตามนิยามของกระทรวงมหาดไทย

* นิยาม ตำแหน่งของรอบใน นอก ตามเขตพื้นที่ติดต่อเทศบาลเมืองเชียงใหม่

ภาพประกอบที่ 1.1 ขอบเขตพื้นที่ศึกษาวิจัย

1.4.2 ขอบเขตประชากร

1. หมู่บ้านและชุมชนในเขตเมืองและชนบทในพื้นที่ จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดพิษณุโลก
2. ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ปีก ในหมู่บ้านและชุมชนในเขตเมืองและชนบทในพื้นที่ จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดพิษณุโลก
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ อบต.
4. หน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการปัญหาเกี่ยวกับโรคไข้หวัดนก ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปศุสัตว์จังหวัด สาธารณสุขจังหวัด และ สาธารณสุขอำเภอ

1.4.3 ขอบเขตเนื้อหา

ศึกษาโดยใช้กรณีไข้หวัดนกเป็นโจทย์ โดยจะศึกษาในประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาด้านความรู้ ทักษะ และ การปฏิบัติ/แรงจูงใจ (Motivation) และการมีส่วนร่วม (Participation) ของชาวบ้านชุมชน
2. วิธีการกำหนดบทบาทของบุคคล การสร้างเครือข่าย และความยั่งยืนของระบบในชุมชน
3. ศึกษาวิธีการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเชิงโครงสร้าง การประสานงานและการสื่อสารระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการเพื่อรายงานโรคและการสื่อสาร
4. ปัญหาที่เกิดจากวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยราชการในการทำงานเชื่อมประสานกับหมู่บ้าน/ชุมชน รวมถึงทัศนคติของชาวบ้านที่มีต่อมาตรการของรัฐในการจัดการความเสี่ยงกรณีไข้หวัดนก
5. ประเด็น/เรื่องการสื่อสารและปัญหาที่เกิดจากช่องทาง วิธีการ และเทคนิคในการสื่อสารทั้งในระดับชุมชนเอง และต่อสังคม