

บทเรียนและรูปแบบความร่วมมือของหน่วยงานสาธารณสุขกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลเพื่อกำจัดโรคไข้มาลาเรีย

Lessons learned and collaborative models between public health agencies and local administrative organizations at subdistrict level for malaria elimination

ชีวนันท์ เลิศพิริยสุวัฒน์¹Cheewanan Lertpiriyasuwat¹ประทีน ธรรมรักษ์²Pratin Dharmarak²ประยุทธ์ สุธาทิพย์¹Prayuth Sudathip¹ณัฐวุฒิ พรมดา²Nuttawoot Promda²ประภารัตน์ พรเมียง¹Praparatt Promeiang¹เจตสุตา กาญจนสุวรรณ¹Jedsuda Kanjanasuwan¹ธรรณิการ์ ทองอาด¹Thannikar Thongard¹¹กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข¹Department of Disease Control,

Ministry of Public Health

²Malaria Elimination Initiative,

University of California San Francisco

DOI: 10.14456/dcj.2024.8

Received: June 10, 2023 | Revised: October 27, 2023 | Accepted: December 26, 2023

บทคัดย่อ

การกำจัดโรคไข้มาลาเรีย จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งด้านนโยบายและงบประมาณในระยะยาว ในช่วงปี พ.ศ. 2561-2563 กรมควบคุมโรค โดยกองโรคติดต่อทางแมลง ได้ดำเนินการสร้างศักยภาพและระดมความร่วมมือและการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในระดับตำบล เพื่อกำจัดโรคไข้มาลาเรีย อย่างเข้มข้น ผลการดำเนินงาน พบว่างบประมาณที่ได้รับสนับสนุนเพิ่มขึ้นจาก 3,714,999 บาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็น 7,530,513 บาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 การศึกษาเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา การกำหนดเป้าประสงค์และกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขใน 5 จังหวัดที่มีความร่วมมือสูงในการทำงาน ร่วมกับ อปท. ในพื้นที่ เพื่อเป็นบทเรียนการดำเนินงานสำหรับพื้นที่อื่น เก็บข้อมูลในเดือนมกราคม-เมษายน 2564 โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก 44 ราย ซึ่งเป็นบุคลากรระดับผู้บริหารและปฏิบัติงานของหน่วยงานสาธารณสุข และ อปท. 11 ตำบล ใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะเรื่องเป็นรายจังหวัด และสังเคราะห์ลักษณะร่วมและลักษณะแตกต่างระหว่างพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่ารูปแบบความร่วมมือ มีสามลักษณะ ได้แก่ 1) อปท. สนับสนุนงบประมาณ สำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันควบคุมโรคไข้มาลาเรีย 2) การสร้างความรู้และทักษะในการควบคุม ยุงพาหะของโรคไข้มาลาเรียให้ อปท. ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานสาธารณสุข และ 3) การสร้างความเป็นเจ้าของ งานมาลาเรียผ่านความร่วมมือในการทำงานระหว่าง อปท. ในระดับตำบล แกนนำชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุข

ประจำหมู่บ้าน (อสม.) และผู้เกี่ยวข้อง บทเรียนสำคัญ คือ การกำหนดเป้าประสงค์ที่ชัดเจนในการทำงานร่วมกับอปท. โดยสำนักงานป้องกันควบคุมโรค และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด เป็นปัจจัยสำคัญต่อกระบวนการทำงาน และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการสร้างเสริมศักยภาพและบทบาทให้ อปท. และชุมชนเข้ามาเป็นเจ้าของงานมาลาเรียสามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะทำให้การกำจัดโรคไข้มาลาเรียมีความยั่งยืน และนำไปสู่การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขอย่างแท้จริง

ติดต่อผู้พิมพ์ : ชวณันท์ เลิศพิริยสุวัฒน์

อีเมล : cheewananl@gmail.com

Abstract

Sustainable malaria elimination requires long-term political commitment and financial support. During 2018–2020, the Division of Vector-Borne Diseases under the Department of Disease Control (DDC) intensely implemented capacity building and mobilized collaboration and support from local administrative organizations (LAOs) at subdistrict level for malaria elimination. The efforts resulted in a significant increase in funding support from 3,714,999 Baht in fiscal year 2017 to 7,530,513 Baht in fiscal year 2020. This qualitative study aimed to identify goals and processes employed by local public health agencies in working collaboratively with LAOs in five high performance provinces and to provide some lessons learned for other areas. Data were collected during January–April 2021 by interviewing 44 key informants, who were administrators and practitioners of public health organizations and LAOs in 11 subdistricts. Analysis was done through thematic analysis and subsequent comparison of commonalities and differences among provinces. The study found three models of engagements: 1) LAO supported budget for malaria related prevention and control activities; 2) Building knowledge and skills of malaria vector control for LAOs in cooperation with public health agencies; and 3) Building local ownership of malaria work through local collaboration with LAOs in subdistrict level, community leaders, village health volunteers, and other stakeholders. Key lessons learned were that setting specific goals for engagement with LAOs by Office of Disease Prevention and Control and Provincial Health Office was a key factor leading to processes and outcomes. The results showed that building capacity and ownership for LAOs and communities in malaria work can result in sustaining malaria elimination and real public health decentralization.

Correspondence: Cheewanan Lertpiriyasuwat

E-mail: cheewananl@gmail.com

คำสำคัญ

ความร่วมมือ, กำจัดโรคไข้มาลาเรีย,
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Keywords

collaboration, malaria elimination,
local administrative organization

บทนำ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา งบประมาณสำหรับการควบคุมและกำจัดโรคไข้มาลาเรียของประเทศประกอบด้วยงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขและงบประมาณจากต่างประเทศ การกำจัดโรคไข้มาลาเรียและการป้องกันการกลับมาแพร่เชื้อใหม่จำเป็นต้องมีการสนับสนุนงบประมาณในระยะยาวและลดการพึ่งพาทุนจากต่างประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2561-2563 กองโรคติดต่อภายในโดยแมลง (กตม.) กรมควบคุมโรค จึงได้ทำการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพิ่มศักยภาพและระดมความร่วมมือและทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในระดับตำบลอย่างเข้มข้น โดยได้รับการสนับสนุนวิชาการจาก Malaria Elimination Initiative, University of California San Francisco กิจกรรมสำคัญ คือ การอบรมเชิงปฏิบัติการแก่ผู้แทนจากหน่วยงานสาธารณสุข และ อปท. ในการทำโครงการร่วมกันเพื่อกำจัดโรคไข้มาลาเรียด้วยมาตรการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่ โดยได้จัดการอบรมสองระดับ ได้แก่ การอบรมระดับเขตสุขภาพเพื่ออบรมครู ก. สำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันควบคุมโรค (สคร.) ศูนย์โรคติดต่อภายในโดยแมลง (ศตม.) หน่วยควบคุมโรคติดต่อภายในโดยแมลง (นคม.) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ (สสอ.) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบล (ทต.) ที่ยังมีการแพร่เชื้อหรือมีความเสี่ยงด้านมาลาเรียในระดับค่อนข้างสูง โดยใช้อุปกรณ์การอบรมที่ กตม. จัดทำขึ้น ได้แก่ วิดีทัศน์กรณีศึกษาจากตำบลที่มีความร่วมมือสูง 4 ตำบล และเอกสารแนวทางการทำงานเพื่อกำจัดโรคไข้มาลาเรียสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายสุขภาพ⁽¹⁾ และการอบรมในระดับจังหวัด โดย สสจ. ร่วมกับ ศตม. และ นคม. ที่ผ่านการอบรมในระดับเขต เป็นผู้จัดการอบรม โดยมีผู้เข้าร่วมอบรมจาก สคร. สสอ. รพ.สต. และ อปท. ทุกตำบลที่มีการแพร่เชื้อหรือยังมีความเสี่ยงจากโรคไข้มาลาเรีย บางจังหวัดได้เชิญเจ้าหน้าที่จากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ร่วมเป็นวิทยากร

ด้วยหลังการประชุมเจ้าหน้าที่ ศตม. นคม. หรือ รพ.สต. ในพื้นที่จะประสานงานกับ อปท. เพื่อทำโครงการเสนอขอรับการสนับสนุนจาก อปท. เพื่อดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ต่อไป

จากการติดตามข้อมูลการสนับสนุนงบประมาณจาก อปท. รายจังหวัดในระบบมาลาเรียออนไลน์ของกตม. พบว่าการสนับสนุนเพิ่มขึ้นมาก จาก 3,714,999 บาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็น 7,530,513 บาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563⁽²⁾ และบางจังหวัดมีการสนับสนุนงบประมาณที่สูงกว่าจังหวัดอื่นๆ การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการกำหนดเป้าประสงค์ และกระบวนการทำงานของจังหวัดที่ดำเนินการได้ดี ตลอดจนปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน เพื่อเป็นบทเรียนการดำเนินงานสำหรับพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

วัสดุและวิธีการศึกษา

เนื่องจากการดำเนินงานด้านโรคไข้มาลาเรียและการแปลงนโยบายความร่วมมือกับ อปท. สู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องอาศัยการทำงานจากเจ้าหน้าที่หลายระดับ หลายหน่วยงาน ที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน กรอบแนวคิดของการศึกษาต้องการพิจารณาสามประเด็น ได้แก่ 1) การกำหนดแนวทางและเป้าประสงค์ 2) กระบวนการที่เกิดขึ้น และ 3) ผลลัพธ์ เพื่อทราบข้อมูลและความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่แต่ละระดับที่เกี่ยวข้อง จึงได้ทำการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกในเดือนมกราคม-เมษายน 2564 การเลือกกลุ่มตัวอย่างเป็นแบบเฉพาะเจาะจง โดยเลือกพื้นที่ศึกษา 11 ตำบล ใน 5 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณสูงจาก อปท. สำหรับงานมาลาเรีย ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี และตราด ซึ่งเป็นพื้นที่ทำงานของ สคร. 6 จังหวัดศรีสะเกษ และมุกดาหาร ในพื้นที่ของ สคร. 10 และจังหวัดยะลา ในพื้นที่ของ สคร. 12 และเลือกกลุ่มตัวอย่างใน 3 กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 44 ราย จำแนกตามบทบาทหน้าที่ คือ กลุ่มที่ 1 ได้แก่ ระดับผู้บริหารของ สคร. และ สสจ. เกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานระดับบังคับบัญชาในการขับเคลื่อนความร่วมมือกับ อปท. ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ กลุ่มที่ 2 ได้แก่ ระดับปฏิบัติงานของ

หน่วยงานสาธารณสุขระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และชุมชน ได้แก่ ศตม. นคม. สสอ. รพ.สต. ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยเฉพาะวิธีการกระบวนการ และปัจจัยที่สำคัญในการทำงานกับ อปท. รวมทั้งผู้นำ อสม. และกลุ่มที่ 3 ได้แก่ ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่อาวุโส ของ ทต. อบต. ที่ร่วมมือกับหน่วยงานสาธารณสุข ในประเด็นสถานะ มุมมอง ความต้องการ และบทบาทของ อปท.

การสัมภาษณ์ใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง 7 ชุด สำหรับประเภทหน่วยงานและบทบาทของผู้ให้ข้อมูลหลัก โดยมีคำถามหลัก คือ ความร่วมมือที่มีมากขึ้นระหว่างหน่วยงานสาธารณสุข และ อปท. ในการกำจัดโรคไข้มาลาเรียภายใต้ ศร. หรือในจังหวัดของท่านเป็นเพราะสาเหตุใด กระบวนการขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสาธารณสุขกับ อปท. ในจังหวัดของท่านมีลักษณะอย่างไร หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของท่านมีบทบาทและคุณลักษณะอย่างไรในการกิจส่งเสริมความร่วมมือนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิเคราะห์แบบเฉพาะเรื่อง (thematic analysis) การศึกษานี้ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ สถาบัน

พัฒนาการคุ้มครองการวิจัยในมนุษย์ ตามเอกสารรับรองโครงการวิจัย COA No. IHRP2020141 IHRP No. 130-2563 วันที่ 23 ธันวาคม 2563

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบประเด็นที่สำคัญในการขับเคลื่อนความร่วมมือ ได้แก่ (1) การกำหนดเป้าประสงค์ขององค์กรในระดับบังคับบัญชา ได้แก่ ศร. และ สสจ. มีความสำคัญต่อ (2) วิธีการ และกระบวนการทำงานของหน่วยงานสาธารณสุขในระดับปฏิบัติการ ในการเสริมสร้างศักยภาพของ อปท. โดยมีปัจจัยเอื้อที่สำคัญ ได้แก่ (3) คุณลักษณะของบุคลากรสาธารณสุขในด้านการเป็นผู้นำความสามารถด้านเทคนิควิชาการ ความมุ่งมั่นตั้งใจและความสัมพันธ์ที่ดีของผู้ดำเนินงานในทุกกระดับ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อ (4) ผลลัพธ์หรือรูปแบบของความร่วมมือที่เกิดขึ้น รวมทั้งบทบาทของ อปท. เป้าหมาย คณะผู้วิจัยได้สังเคราะห์ เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่าง ตามหัวข้อและประเด็น ดังตารางที่ 1 และได้สรุปรายละเอียด โดยนำเสนอตามรายจังหวัด ดังนี้

ตารางที่ 1 การกำหนดเป้าประสงค์ กระบวนการทำงาน ผลลัพธ์หรือรูปแบบความร่วมมือกับ อปท. ในงานโรคไข้มาลาเรีย จำแนกตามจังหวัด

Table 1 Goals, work process, outputs or patterns of cooperation with local administrative organizations in malaria program classified by province

จังหวัด	จันทบุรี และตราด	ศรีสะเกษ	มุกดาหาร	ยะลา
หน่วยงานหลักหรือบุคคลที่ทำงานกับ อปท.	ศร. ศตม. นคม.	สสจ. สสอ. รพ.สต.	สสจ. สสอ. รพ.สต.	ศร. ศตม. นคม. สสอ. รพ.สต. อสม.
เป้าประสงค์การทำงานกับ อปท.	- อปท. มีความรู้ด้านมาลาเรียและมีสมรรถนะในการดำเนินกิจกรรมควบคุมยุงพาหะมาลาเรีย - นคม. ถ่ายโอนบทบาทนี้ให้ อปท.	อปท. เข้าใจปัญหา มาลาเรียและให้งบประมาณสนับสนุนกิจกรรม	อปท. เข้าใจปัญหา มาลาเรีย ให้งบประมาณสนับสนุนกิจกรรม และบรรลุดัชนีชี้วัดความสำเร็จ	อปท. เข้าใจ ตื่นตัวต่อปัญหา มาลาเรีย ให้งบประมาณ และทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนและร่วมกิจกรรมในชุมชน
การสนับสนุนและติดตามจากหน่วยงานบังคับบัญชา	- ศร. 6 จัดประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานสาธารณสุขกับ อปท. เพื่อความเข้าใจร่วมกัน	สสจ. จัดประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานสาธารณสุขกับ อปท. เพื่อความเข้าใจร่วมกัน	- สสจ. จัดประชุมร่วมระหว่างหน่วยงานสาธารณสุขกับ อปท. เพื่อความเข้าใจร่วมกัน	ทุกสัปดาห์ ศร. 12 ทำรายงานข้อมูลสถานการณ์โรคไข้มาลาเรีย โดยใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูล

ตารางที่ 1 การกำหนดเป้าประสงค์กระบวนการทำงาน ผลลัพธ์หรือรูปแบบความร่วมมือกับ อปท. ในงานโรคไข้มาลาเรีย จำแนกตามจังหวัด (ต่อ)

Table 1 Goals, work process, outputs or patterns of cooperation with local administrative organizations in malaria program classified by province (Continue)

จังหวัด	จันทบุรี และตราด	ศรีสะเกษ	มุกดาหาร	ยะลา
	ในการกำจัดมาลาเรีย - สคร. ติดตามตัวชีวิต ความร่วมมือกับเครือข่าย เป็นรายเดือน	ในการกำจัดมาลาเรีย	ในการกำจัดมาลาเรีย และ กำหนดความร่วมมือจาก อปท. เป็นดัชนีชี้วัดความ สำเร็จของจังหวัดและ ขอให้ท้องถิ่นจังหวัด สนับสนุน	ประเทศส่งให้ ศตม. กระจายให้เครือข่ายและ ชุมชน
กระบวนการ ทำงานของหน่วย งานสาธารณสุข ในระดับปฏิบัติ การ	นคม. ตรวจรักษาผู้ป่วย ประสานงาน ให้ข้อมูล สถานการณ์โรคไข้ มาลาเรียและมาตรการที่ เกี่ยวข้อง จัดอบรมเพื่อ สร้างทักษะด้านการ ควบคุมยุงพาหะแก่ อปท. และติดตามคุณภาพการ ดำเนินงาน	รพ.สต. ตรวจรักษาผู้ ป่วย และทำงานใกล้ชิด กับ อปท. ให้ข้อมูล สถานการณ์โรคไข้ มาลาเรีย ทำโครงการ ป้องกันโรคไข้มาลาเรีย และของบประมาณจาก กองทุนสุขภาพตำบล	- สสอ. กำหนดเรื่องโรคไข้ มาลาเรียเข้าในวาระการ ประชุมของ พชอ. - รพ.สต. เขียนโครงการ และให้สุขศึกษาแก่ชุมชน - ท้องถิ่นอำเภอแจ้งไปยัง อบต. ให้สนับสนุน โครงการโรคไข้มาลาเรีย ของ รพ. สต.	ศตม. นคม. ตรวจรักษาผู้ ป่วย ศตม. ให้ข้อมูล สถานการณ์โรคไข้มาลาเรีย รายสัปดาห์แก่เครือข่าย และ ประสานงานกับ อปท. ให้มี บทบาทนำเมื่อมีกิจกรรมใน ชุมชน
คุณลักษณะของ เจ้าหน้าที่ สาธารณสุขที่ ช่วยส่งเสริม ความร่วมมือกับ อปท.	มีความมุ่งมั่นตั้งใจสูง มีความสัมพันธ์ยาวนานที่ ดีกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นที่เชื่อถือในพื้นที่	มีความมุ่งมั่นตั้งใจสูง มีความสัมพันธ์ยาวนาน ที่ดีกับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นที่เชื่อถือในพื้นที่	มีความมุ่งมั่นตั้งใจสูง มีความสัมพันธ์ยาวนานที่ดี กับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นที่เชื่อถือในพื้นที่	มีความมุ่งมั่นตั้งใจสูง มีความสัมพันธ์ยาวนานที่ดี กับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นที่เชื่อถือในพื้นที่
ผลลัพธ์ด้าน ศักยภาพ และ บทบาทของ อปท.	มีสมรรถนะเพิ่มขึ้นในการ ดำเนินกิจกรรมควบคุมยุง พาหะในชุมชน โดยมี นคม. เป็นพี่เลี้ยง	เข้าใจความสำคัญและ ให้งบประมาณ สนับสนุนกิจกรรม มาลาเรีย	เข้าใจความสำคัญและให้ งบประมาณสนับสนุน กิจกรรมมาลาเรีย	ตื่นตัว เห็นความสำคัญ เป็น ภาคีร่วมปฏิบัติการในชุมชน กับ ศตม. นคม. และให้งบ ประมาณแก่กลุ่ม อสม. สำหรับกิจกรรมมาลาเรีย
แหล่งงบ ประมาณที่ อปท. ใช้สนับสนุน	งบประมาณจากกองทุน สุขภาพตำบล หรือบ่ออื่น	งบประมาณจากกองทุน สุขภาพตำบล	งบประมาณจากกองทุน สุขภาพตำบล	งบประมาณจากกองทุน สุขภาพตำบล หรือบ่ออื่น

จังหวัดจันทบุรีและตราด นโยบายของ สคร. 6 คือ การบูรณาการงานมาลาเรียสู่หน่วยงานสาธารณสุขทั่วไป และการสร้างศักยภาพและบทบาทของ อปท. ในการควบคุมยุงพาหะ

ในจังหวัดจันทบุรีและตราด การเสริมสร้างความร่วมมือกับ อปท. สคร. 6 มีบทบาทนำ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของ สคร. 6 ได้ชี้แจงว่า ในช่วงปี

พ. ศ. 2559-2560 หลายจังหวัดในพื้นที่รับผิดชอบ มีจำนวนผู้ป่วยมาลาเรียเพิ่มขึ้น ขณะที่จำนวนบุคลากรด้านโรคติดต่อมาโดยแมลงใน ศตม. นคม. ซึ่งสังกัด สคร. มีจำนวนลดลง จึงได้ประชุม ศตม. ทั้งหมด เพื่อปรึกษาหารือและกำหนดแนวทางการระดมทรัพยากรในพื้นที่ โดยมีเป้าประสงค์พัฒนากระบวนการบูรณาการงานมาลาเรียสู่หน่วยงานสาธารณสุขทั่วไปในทุกจังหวัดภายใน

ได้ติดตามกำกับและสนับสนุนวิชาการของ สคร. สำหรับ อบต. และ ทต. ในพื้นที่ ซึ่งเคยสนับสนุนงบประมาณอย่างดีนั้น ได้กำหนดเป้าประสงค์ให้เข้ามารับบทบาทควบคุมยุงพาหะโรคไข้มาลาเรีย โดยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์โรคไข้มาลาเรีย ถ่ายทอดความรู้เทคนิควิชาการและทักษะในงานด้านการป้องกันควบคุมโรค ได้แก่ การพ่นสารเคมีชนิดมีฤทธิ์ตกค้างตามที่พักอาศัย และการชุบมุ้งด้วยสารเคมีเพื่อป้องกันยุง เป้าหมายระยะยาว คือ อบต. ในพื้นที่เป็นผู้นำดำเนินกิจกรรมป้องกันควบคุมโรคร่วมกับ สสอ. รพ.สต. และ อสม. ทั้งนี้ในการดำเนินงาน สคร. ได้ปรึกษาและประสานงานกับ สสจ. ดังคำพูดที่ว่า

“ช่วงที่สถานการณ์ของโรคเพิ่มขึ้น สคร. มีนโยบายในการดึงเครือข่ายสาธารณสุขและ อบต. เข้ามาช่วยในการกำจัดมาลาเรีย เราเชิญ 5 ศตม. ที่เป็น focal point หลักมาคุยกัน วางแนวทางเกี่ยวกับการประชุมร่วมกระบวนการที่จะเกิดขึ้น แล้วก็มาวางตัวชี้วัดหรือการติดตามผลการดำเนินงานของเครือข่ายระดับตำบลว่าต้องดำเนินการอะไรบ้าง ซึ่งเราก็ตั้ง มาตรการ 1-3-7 มาใช้และกำหนดว่าหน่วยงานไหน ทำมาตรการไหน ศตม. นคม. ต้องสนับสนุนและมีบทบาทอะไร ที่สำคัญคือเราอยากให้โรคไข้มาลาเรียเป็นเหมือนโรคไข้เลือดออกที่เครือข่ายทำเองเพราะบุคลากรของเราลดไปเรื่อย ๆ ถ้าไม่ทำตอนนี้ เวลาที่จะเหลือน้อย บุคลากรก็เหลือน้อย” (ผู้บริหาร สคร. 6)

ถึงแม้จะมีกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติหลายฉบับและแนวทางที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและภารกิจของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านสาธารณสุขและควบคุมโรค เช่น พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558⁽³⁾ และแนวทางการปฏิบัติงานด้านสาธารณสุขในระดับพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงสาธารณสุข⁽⁴⁾ ในทางปฏิบัติการสนับสนุนกิจกรรมโดย อบต. ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้เข้าไปทำงานใกล้ชิดกับ อบต. ที่อยู่ในตำบลให้ตระหนักว่าเป็นปัญหาสุขภาพในพื้นที่และสามารถใช้งบประมาณของ อบต. เพื่องานโรคไข้มาลาเรียได้

ไม่ต่างจากโรคอื่น ๆ ดังคำพูดที่ว่า

“เป็นบทบาทของทาง ศตม. เรา ที่ทำร่วมกับ สสจ. ในการพูดคุยทำความเข้าใจ ให้ท้องถิ่นเขาเห็นถึงความสำคัญ เห็นถึงบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับโรคไข้มาลาเรีย ตาม พ.ร.บ. โรคติดต่อ ที่เขาต้องเป็นผู้รับผิดชอบงานในพื้นที่ของเขา ศตม. ก็คุยกับ นคม. ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ ให้อย่างไร พุดทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ของ อบต. ก็ไปจุดประกายในการทำงาน คือไปทำแล้วก็ชวนเขาด้วย คือไปปฏิบัติด้วยกัน ในอดีตที่สนับสนุนน้อย เพราะมีความเข้าใจเรื่องกฎระเบียบคลาดเคลื่อน ดังนั้นเราต้องแก้ปัญหา โดยการเชิญ สปสช. มาชี้แจง มีตัวอย่างว่าทำได้อย่างไร ซึ่งทำให้ความร่วมมือมากขึ้น” (เจ้าหน้าที่ ศตม. จังหวัดตราด)

จากแนวทางและนโยบายที่ชัดเจนของ สคร. 6 อบต. มีบทบาทบริหารจัดการ หรือดำเนินการด้านการพ่นสารเคมีชนิดมีฤทธิ์ตกค้างติดฝาผนังและการชุบมุ้งด้วยสารเคมีป้องกันยุงกันปล่อง ซึ่งอาจใช้วิธีจ้างเหมาทีมผู้ปฏิบัติงาน หรือใช้ทีมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพพร.) โดยได้รับการอบรมด้านเทคนิควิชาการจาก นคม. ดังคำพูดที่ว่า

“แต่ก่อนนั้น งานด้านมาลาเรีย คือ ต่างคนต่างทำ เทศบาลฯ เราคิดว่าเป็นบทบาทของฝ่ายสาธารณสุขอย่างเดียว และเราก็ยังไม่มีความรู้เรื่องมาลาเรีย แต่พอเริ่มมีการประชุมร่วมกัน มีการถอดบทเรียน ทำให้เราเข้าใจเรื่องมาลาเรียมากขึ้น พอความเข้าใจตรงนี้มากขึ้น เริ่มจูนเข้าหากัน ทำแผนร่วมกัน โทรประสานงานกัน นคม. ก็คุยกับเราว่าปีนี้จะต้องทำโครงการนี้ อย่างการพ่นสารเคมี เราก็คุยกันว่าจะทำโครงการนี้นะ แล้วเทศบาลก็มาดูแนวทางว่าจะทำยังไง จะใช้งบประมาณส่วนไหน คือมีการประสานโดยโทรศัพท์ก่อน ก่อนที่จะเข้าสู่เอกสารของทางราชการ แล้วก็มาลงปฏิบัติด้วยกัน” (เจ้าหน้าที่ อบต. จังหวัดจันทบุรี)

ในอีกตำบลหนึ่งของจังหวัดตราด เจ้าหน้าที่ นคม. ได้ให้ข้อมูลว่า “เนื่องจากกิจกรรมทำเฉพาะสำหรับหมู่บ้านเดียวและใช้งบประมาณไม่มากนัก จึงทำให้สำนักปลัดฯ ของ อบต. สามารถจัดสรรงบประมาณจาก

โครงการพระราชดำริฯ ได้โดยไม่ลำบาก สำหรับเป็นค่าสารเคมีเม็ดสำหรับละลายน้ำ ถุงพลาสติก และค่าจ้างคนงานขุดมุ้ง และ นคม. ก็เข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานขุดมุ้งที่จัดการโดย อปท.” (เจ้าหน้าที่ นคม. จังหวัดตราด)

จังหวัดศรีสะเกษ สสจ. ต้องการสร้างความตื่นตัวแก่ชุมชนและให้ อปท. เป็นเจ้าของแผนงาน และสนับสนุนงบประมาณ

ในช่วงปี พ.ศ. 2560-2561 ในอำเภอที่ติดชายแดนของจังหวัดศรีสะเกษ มีจำนวนผู้ป่วยเพิ่มขึ้นมาก สสจ. เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทนำในการทำงานกับ อปท. ได้จัดประชุมเพื่อบูรณาการความร่วมมือจากท้องถิ่น ได้เชิญ นคม. สสอ. อปท. ผู้นำชุมชน รพ.สต. อสม. ผู้แทนจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้ และกำลังพลของกระทรวงกลาโหมในพื้นที่ เพื่อขยายเครือข่ายคนทำงานมาลาเรีย ผลักดันการทำงานและความร่วมมือในระดับปฏิบัติการ โดยให้ชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมีความตื่นตัว ตระหนักถึงปัญหาและเป็นผู้ร่วมแก้ปัญหาในการตอบโต้กับการระบาด ดังคำพูดที่ว่า

“ในช่วงที่มีการระบาดและการเสียชีวิตในปี พ.ศ. 2559-2560 คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดได้เปิดประชุมฉุกเฉิน เรวูวิเคราะห์สถานการณ์ กำลังคน และคิดว่าต้องผลักดันโดยผ่านท่านผู้ว่าฯ ซึ่งท่านได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำจัดโรคไข้มาลาเรีย เพื่อประสานงานและระดมทรัพยากรในระดับจังหวัด และได้ดำเนินการสนับสนุนที่มอดบโต้การระบาดในระดับชุมชน หมู่บ้านที่มีโรคไข้มาลาเรีย เราเชิญ อบต. และเทศบาลในพื้นที่ ผู้นำชุมชน อสม. มาประชุมร่วมกับสาธารณสุข เพื่อให้สมาชิกชุมชนได้รับรู้ถึงปัญหาและช่วยกันคิดแก้ปัญหาแบบบูรณาการ เป้าหมายของเราคือให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าของแผนงาน เป็นผู้รับผิดชอบหลัก แล้วทำงานร่วมกัน” (ผู้บริหาร สสจ. ศรีสะเกษ)

สสจ. เป็นผู้จัดการประชุมร่วม และรายงานสถานการณ์โรคไข้มาลาเรียแก่เครือข่าย พร้อมทั้งประสานให้ สสอ. นำวาระการกำจัดโรคไข้มาลาเรียเข้าใน

การประชุมคณะกรรมการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับอำเภอ (พชอ.) และสนับสนุนหน่วยงานในพื้นที่ คือ รพ.สต. ให้เสนอโครงการ กิจกรรมรณรงค์ให้ความรู้ ปรับพฤติกรรมป้องกันโรคไข้มาลาเรีย กับ อบต. หรือ ทต. ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ รพ.สต. หลายตำบลได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนการดำเนินงาน

จังหวัดมุกดาหาร สสจ. ต้องการงบประมาณจากทุก อปท. ในตำบลเป้าหมาย โดยกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของจังหวัด

เป็นจังหวัดที่มีการแพร่เชื้อมาลาเรียอยู่ในระดับต่ำ หรืออยู่ในระยะหยุดการแพร่เชื้อในพื้นที่ส่วนใหญ่ แต่ยังคงมีความเสี่ยงอยู่บ้างจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเฝ้าระวังและป้องกันการกลับมาระบาดของโรคไข้มาลาเรีย การที่ผลกระทบของโรคต่อประชากรมีน้อยลง ทำให้การระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายมีความท้าทาย หรือทำได้ยากขึ้น

เนื่องจาก สสจ. ต้องการขับเคลื่อนการสนับสนุนงบประมาณจาก อปท. ของจังหวัดนี้ให้ได้ผลดี จึงได้กำหนดให้ความร่วมมือจาก อปท. สำหรับกิจกรรมกำจัดโรคไข้มาลาเรียในอำเภอที่ยังต้องดำเนินการมาตรการการเฝ้าระวังอยู่ เป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จ (key performance indicator or KPI) ของจังหวัดในปี พ.ศ. 2562-2563 จึงได้ขับเคลื่อนเป้าหมายนี้ผ่าน สสอ. และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งเป็นสมาชิกคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด เพื่อสื่อสารถึงเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ ซึ่งเป็นสมาชิกของกลไก พชอ. ให้หนุนช่วยดัชนีชี้วัดความสำเร็จในระดับอำเภอ โดยท้องถิ่นอำเภอจะสื่อสารกับผู้บริหารของ อบต. และเทศบาลตำบล สสจ. ยังได้เป็นผู้นำการประชุมร่วมกับ อปท. ในพื้นที่ และอำเภอที่ยังมีความเสี่ยงเพื่ออธิบายจุดมุ่งหมายการกำจัดโรคไข้มาลาเรียของประเทศ การขับเคลื่อนโดยใช้กลไกเชิงโครงสร้างมากกว่า และการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ได้ทำให้อปท. สนับสนุนงบประมาณแก่ รพ.สต. ในพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 90-100 ในช่วงปี พ.ศ. 2562-2563

จังหวัดยะลา องค์การเครือข่ายใช้ข้อมูลสถานการณ์โรคไข้มาลาเรียสร้างความตื่นตัวของชุมชนและ อปท. เพื่อให้มีบทบาทในการกำจัดโรคไข้มาลาเรียในพื้นที่

เป็นจังหวัดที่การแพร่ระบาดของโรคไข้มาลาเรียสูง หน่วยงานหลักได้แก่ สคร. 12 ศตม. นคม. หน่วยงานสาธารณสุขทั่วไป หน่วยงานความมั่นคงของกองทัพบก รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานร่วมมือกัน มีเป้าประสงค์ร่วมกัน คือ การลดการแพร่ระบาดของโรคไข้มาลาเรีย โดยการสร้างความตื่นตัวและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำจัดโรคไข้มาลาเรีย ทั้งนี้ได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายกำจัดโรคไข้มาลาเรีย โดยใช้กลุ่มไลน์ในการแชร์ข้อมูลและสื่อสารกัน กลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่ การใช้ข้อมูลการระบาดของโรคไข้มาลาเรียเป็นข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์เพื่อกระตุ้นความตื่นตัวของชุมชน สร้างความเป็นเจ้าของงาน ให้เห็นว่าโรคไข้มาลาเรียเป็นโจทย์ร่วมของทุกภาคส่วนที่ต้องเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหา ดังคำพูดที่ว่า

“ทุกคนชอบพูดถึงการให้ข้อมูลด้านสุขภาพแก่คนในพื้นที่ แต่ส่วนใหญ่เราเดินผิดคน เราไปเดินแค่สถานีอนามัย แต่ของเราคือไปเดินข้อมูลแก่ชุมชนที่มีปัญหาจริงๆ ให้มองเห็นปัญหาร่วมกัน เพื่อให้ดูง่าย เราเอาข้อมูลรายสัปดาห์ จากมาลาเรียออนไลน์มาทำเป็นกราฟง่ายๆ ให้เห็นว่าตอนนี้จังหวัดนี้มีคนป่วยอยู่ในอันดับไหนของประเทศ ในจังหวัดนี้ อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านไหนมีผู้ป่วยมาลาเรียอยู่ที่รายในช่วง 8 สัปดาห์ที่ผ่านมา โดยเขียนเป็นจำนวนและกราฟแท่งให้เห็นเป็นรายหมู่บ้าน และให้ ศตม. แชรข้อมูลผ่านไลน์กลุ่มของเครือข่ายฯ ให้ทุกหน่วยงาน ทุกคน รู้ถึงความเปลี่ยนแปลงเป็นรายสัปดาห์ ผู้นำชุมชนและอาสาสมัครสามารถเห็นและเปรียบเทียบได้ว่าหมู่บ้านไหนมีคนไข้มาลาเรียกี่คน หมู่บ้านนี้เมื่อก่อนมีคนป่วยมาก ตอนนี้ลดลงมาก แล้วทำให้เขาภูมิใจ” (ผู้บริหาร สคร. 12)

“พอ อปท. รู้ว่าประชาชนได้รับผลกระทบ เขาต้องมีบทบาท เราทำงานโดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ปัญหา เครือข่ายที่สำคัญของเราคือ

เครือข่าย อปท. ซึ่งมองตนเองว่าเป็นคนของชุมชน ขณะเดียวกันก็มีอิทธิพลและมีบทบาทสำคัญต่อสมาชิกในชุมชน ในการทำงานร่วมกัน เราให้ความสำคัญและให้เกียรติแก่ อปท. การเป็นภาคีคือการทำงานไปด้วยกัน นำทรัพยากรที่เรามีมาทำงานร่วมกัน ตอนปี 2562 สถานการณ์มาลาเรียในหมู่บ้านของสามตำบลที่เชื่อมต่อกันกำลังเป็นปัญหาและต้องพ้นสารเคมีมีฤทธิ์ตกค้างโดยเร็ว เมื่อคำนวณดูจำนวนบ้านทั้งหมดแล้ว ต้องการคนพ้น 60 คน แต่เราไม่มีพนักงานขนาดนั้นทาง ศตม. เราจึงทำงานกับ นายก อบต. ทั้ง 3 ตำบลพร้อม ๆ กัน โดยทางเราระดมรวบรวมถึงพ้นได้ 60 ถึง พร้อมทั้งสารเคมีอบต. สามตำบลสามารถหาคนพ้นได้ 60 คน และเราสามารถทำภารกิจให้เสร็จสิ้นได้ภายในเวลา 2 วัน หลัง ๆ มาเวลาเราลงเจาะเลือดหาผู้ป่วยเชิงรุกในชุมชนเราก็จะประสานกับตำบล อปท. ก็จะช่วยเรื่องจัดสถานที่ ประกาศให้คนมาและช่วยอาหารกลางวันกับคนทำงาน” (เจ้าหน้าที่ ศตม. ยะลา)

กลุ่ม อสม. ในจังหวัดยะลา ที่ทำงานใกล้ชิดกับรพ.สต. ได้รับการสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการและทักษะต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ นคม. และได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมมากขึ้น เช่น การพ้นสารเคมีชนิดมีฤทธิ์ตกค้างติดฝาผนัง โดยรวมกันเป็นกลุ่มเรียกว่า “ทีมพิชิตโรค” ของตำบล โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณ จาก อปท. ผู้นำทีมพิชิตโรคของตำบลหนึ่งบอกเล่าว่า

“เราได้รับข้อมูลมาลาเรียอย่างสม่ำเสมอ ทำให้เรารู้ว่าตอนนี้มีการระบาดอยู่ที่กลุ่มบ้านไหน ถ้าหมู่บ้านไหนมีสี่ขึ้นคือมีเคส เราแจ้งให้ชุมชนรู้ ให้ประชาชนเฝ้าระวัง ป้องกันตนเอง ถ้ามีคนเข้าออก ในฐานะเลขาทีมพิชิตโรค ก็จะเขียนโครงการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการกองทุนฯ คือเราเขียนกิจกรรมของทั้งมาลาเรียและไข้เลือดออกในโครงการเดียวกัน อบต. ก็เห็นความสำคัญของปัญหาในพื้นที่ และก็สนับสนุนตามรอบของงบประมาณของปี หลังจากนั้นก็มีสรุปผลการทำงาน ผลลัพธ์ที่เราได้ในตำบลคือมาลาเรียลดลงมาก”

เครือข่ายกำจัดโรคไข้มาลาเรียของจังหวัดนี้มีการปรึกษา ตกลงกันว่า กิจกรรมในชุมชน เช่น การเจาะ

เลือดหาผู้ป่วยเชิงรุก การพันสารเคมีชนิดมีฤทธิ์ตกค้าง และการชุบมุ้งด้วยสารเคมีในแต่ละครั้ง หน่วยงานและภาคีไหนจะสามารถหนุนช่วยกันอย่างไร เช่น ศตม. นคม. มีสารเคมี อปท. ช่วยด้านการจัดเตรียมสถานที่ ประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกชุมชนมาเจาะเลือด เป็นต้น ทำให้การระบาดของโรคไข้มาลาเรียในจังหวัดนี้ลดลงมาก โดยเฉพาะช่วงปี 2562-2563 เป็นต้นมา

การพัฒนาศักยภาพของ อปท. เพื่อสร้างความร่วมมือ

มีข้อมูลสำคัญที่ควรให้แก่ อปท. 3 ประเด็น ได้แก่ 1) การให้ข้อมูลด้านโรคไข้มาลาเรียและความเสี่ยงของการเกิดโรคในพื้นที่แก่เจ้าหน้าที่ของ อปท. และชี้ให้เห็นความสำคัญของการสนับสนุนงานกำจัดโรคไข้มาลาเรีย 2) การให้ความกระจ่างว่า อปท. สามารถใช้งบประมาณกองทุนสุขภาพตำบลและงบประมาณ อปท. ทำกิจกรรมป้องกันโรคไข้มาลาเรียได้ เพราะงบประมาณจากหน่วยงานสาธารณสุขมีไม่เพียงพอ จึงไม่เป็นการใช้งบประมาณซ้ำซ้อน หรือขัดต่อระเบียบการใช้งบประมาณ และ 3) การพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะแก่บุคลากรของ อปท. คณะกรรมการกองทุนสุขภาพตำบล ผู้นำชุมชนและ อสม. ให้ทราบถึงวิธีการสร้างทักษะการดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็น

วิจารณ์และสรุป

จากข้อมูลและเรื่องราวการดำเนินงานระดมความร่วมมือกับ อปท. สู่การปฏิบัติใน 5 จังหวัดที่ทำการศึกษ พบบทเรียนที่สำคัญคือการตั้งเป้าประสงค์ที่ชัดเจนของหน่วยงานสาธารณสุขในการทำงานร่วมกับ อปท. นั้นเป็นปัจจัยหรือประเด็นสำคัญที่นำไปสู่กระบวนการทำงานและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ได้แก่

จังหวัดจันทบุรีและตราด สคร. 6 มีเป้าประสงค์พัฒนาระบบการบูรณาการงานมาลาเรียสู่หน่วยงานสาธารณสุขทั่วไปในทุกจังหวัดภายใต้การติดตามกำกับและสนับสนุนวิชาการของ สคร. โดยการสร้างศักยภาพและถ่ายโอนบทบาทการควบคุมยุงพาหะโรคไข้มาลาเรียให้เป็นบทบาทของ อปท. ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการบริหารจัดการแบบบูรณาการและการปฏิรูปด้านสาธารณสุข⁽⁵⁾

รูปแบบความร่วมมือนี้สามารถเป็นต้นแบบในการดำเนินงานบูรณาการงานมาลาเรียในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศได้

จังหวัดศรีสะเกษและมุกดาหาร สสจ. มีเป้าประสงค์สร้างความตระหนักในชุมชนและการสนับสนุนงบประมาณจาก อปท. โดยมี รพ.สต. เป็นผู้เสนอโครงการและดำเนินกิจกรรม และในจังหวัดมุกดาหาร มีการกำหนดให้การสนับสนุนกิจกรรมโรคไข้มาลาเรียโดย อปท. เป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของจังหวัด ซึ่งทำให้มีการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มขึ้น แต่เพิ่มเฉพาะในช่วงระยะเวลาที่กิจกรรมนี้เป็น KPI ของจังหวัด ยังคงต้องหากวิธีอื่นมาหนุนเสริมเพื่อให้มีความยั่งยืนของการสนับสนุน

จังหวัดยะลา เป้าประสงค์หลักของ สคร. 12 และหน่วยงานเครือข่าย คือ ทำให้โรคไข้มาลาเรียเป็นโจทย์ร่วมของทุกภาคส่วน สร้างความตื่นตัวในชุมชน โดยใช้การนำเสนอข้อมูลสถานการณ์โรคไข้มาลาเรีย

ข้อค้นพบในประเด็นการสร้างศักยภาพและการเพิ่มบทบาทของ อปท. เพื่อการมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของปัญหา จากการศึกษาที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ อารินทร์ เพ็ญวรรณ และคณะ⁽⁶⁾ ที่พบว่าปัจจัยความสำเร็จของกองทุนสุขภาพตำบลในพื้นที่ 6 จังหวัดของเขตสุขภาพที่ 11 เนื่องจาก อปท. มีการจัดกิจกรรมสุขภาพในพื้นที่มากขึ้น โดยหน่วยงานสาธารณสุขค่อยๆ ขยับบทบาทเป็นที่ปรึกษาให้แก่ อปท. และการศึกษาของ สุวิมล ปานะชา⁽⁷⁾ ที่พบว่าการพัฒนาความสามารถให้แก่คณะกรรมการกองทุนสุขภาพตำบลในจังหวัดสุพรรณบุรี โดยวิธีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ นำข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ปัญหาสุขภาพ และพิจารณาทำแผนกิจกรรม เพื่อให้มองเห็นประโยชน์ต่อชุมชน นับเป็นการสร้างทักษะที่จำเป็น

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งจากการศึกษานี้คือ ถึงแม้ประเทศไทยกำลังดำเนินงานตามแผนการกำจัดโรคไข้มาลาเรียขององค์การอนามัยโลก และได้ร่วมลงนามเป็นหนึ่งใน 18 ประเทศของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ในการผลักดันนโยบายและสนับสนุนงบประมาณเพื่อบรรลุการกำจัดโรคไข้มาลาเรียทั้งภูมิภาคภายในปี

2573 การขับเคลื่อนความร่วมมือของหน่วยงานสาธารณสุขกับ อปท. เป็นผลจากการใช้ความพยายามวิสัยทัศน์ และความสามารถของบุคลากรในระดับพื้นที่คือระดับ สคร. จังหวัด อำเภอบล และตำบล ซึ่งมีความท้าทายเพราะในปัจจุบัน ยังไม่มีเอกสารเชิงนโยบายหรือบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกรมและกระทรวงที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความร่วมมือในการกำจัดโรคไข้มาลาเรีย หรือบทบาทในการจัดการสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับยุงก้นปล่อง ซึ่งเป็นยุงพาหะของเชื้อมาลาเรีย มาหนุนช่วยหรืออ้างอิง ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งและมีผู้บริหารของ อปท. ชุดใหม่ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับพื้นที่ต้องใช้เวลาและความพยายามในการสร้างความเข้าใจและความร่วมมือใหม่อีกครั้ง หรือเมื่อจำนวนผู้ป่วยโรคไข้มาลาเรียลดลงมาก อปท. อาจมองว่าโรคไข้มาลาเรียไม่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอีกต่อไป กรณีนี้ ตัวอย่างความร่วมมือระหว่างกรมควบคุมโรคและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการทำงานด้านโรคไข้เลือดออก อาจเป็นแนวทางที่นำมาใช้ได้ เนื่องจากความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นบทบาทของ อปท. ตั้งแต่กระทรวงสาธารณสุขได้มีประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดให้แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งได้ประกาศราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 119 ตอนพิเศษ 62ง วันที่ 8 กรกฎาคม 2545⁽⁸⁾ หลังจากนั้น ประกาศนี้ได้ใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการทำหนังสือ หรือบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงาน องค์การภายใต้กระทรวงต่าง ๆ เพื่อความร่วมมือในด้านโรคไข้เลือดออก โดยเฉพาะเมื่อเกิดการระบาดใหญ่ของโรคไข้เลือดออกในปี 2556⁽⁹⁾ ในส่วนของข้อตกลงระหว่างกรมควบคุมโรค และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันโรคติดต่อ นำโดยยุงลายนั้น มีการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือซึ่งได้ทำอย่างต่อเนื่องเป็นระยะ โดยมีการกำหนดขอบเขต กิจกรรม และบทบาทของแต่ละภาคี เช่น ตัวอย่างของบันทึกข้อตกลงฯ สำหรับปี 2562-2565⁽¹⁰⁾ และถึงแม้บทบาทในทางปฏิบัติการจะถูกถ่ายโอนไปยัง

อปท. หน่วยงานภายใต้กรมควบคุมโรคยังต้องคงบทบาทด้านเทคนิควิชาการด้านกฏวิทยาอยู่ เช่น การกำกับดูแล การดำเนินงาน การติดตามการติดต่อสารเคมีของยุง ตลอดจนการใช้อุปกรณ์การพ่นและสารเคมีที่เหมาะสมทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่สามารถทบทวน ศึกษาและนำมาเป็นแนวทางสำหรับพัฒนาความร่วมมือด้านโรคไข้มาลาเรียต่อไปได้

ข้อเสนอแนะ

ในบริบทของการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข และการบูรณาการงานโรคไข้มาลาเรียจากโครงการกึ่งชำนาญพิเศษกับระบบบริการสาธารณสุขทั่วไปและการปรับบทบาทของเจ้าหน้าที่ภายใต้สังกัดกรมควบคุมโรคที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ ตลอดจนการถ่ายโอนรพ.สต. ไปอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ อปท. เป็นความท้าทายที่สำคัญต่อการกำจัดโรคไข้มาลาเรีย คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. กรมควบคุมโรค จำเป็นต้องมีนโยบายและแนวทางการบูรณาการงานโรคไข้มาลาเรียกับหน่วยงานบริการสาธารณสุขทั่วไป รวมทั้ง อปท. ที่ชัดเจน โดยเฉพาะบทบาทความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีแผนงานการสร้างศักยภาพด้านเทคนิควิชาการแก่หน่วยงานภาคีเครือข่ายให้มีความพร้อมตามกรอบเวลาที่เหมาะสม

2. การมีเอกสารบันทึกข้อตกลงความร่วมมือเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อป้องกันโรคไข้มาลาเรียระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงมหาดไทยเป็นเอกสารอ้างอิงที่ช่วยผลักดันให้ อปท. สนับสนุนงบประมาณ และมีส่วนร่วมในการดำเนินงานได้ง่ายขึ้นและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

3. กรมควบคุมโรค ควรเพิ่มการส่งเสริมความรู้และสมรรถนะเกี่ยวกับการป้องกันควบคุมและกำจัดโรคไข้มาลาเรียให้ อปท. และชุมชนให้เข้าใจวงจรการแพร่เชื้อ รวมทั้งมาตรการการป้องกันต่าง ๆ

4. การสร้างความเข้าใจ และความเป็นเจ้าของงานโดยชุมชน ให้เข้ามามีบทบาทและสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง เป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความ

ยั่งยืนของการกำจัดโรคไข้มาลาเรียในระยะยาว

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของ สคร. 6 สคร. 10 และ สคร. 12 เจ้าหน้าที่ สสจ. จันทบุรี ทรายทองศรีสะเกษ มุกดาหาร และยะลา บุคลากรจาก อปท. สปสช. และ อสม. ทุกท่าน ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลและขอขอบคุณมูลนิธิบิลล์และเมลินดาเกตส์ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่องานวิจัยนี้

เอกสารอ้างอิง

1. Department of Disease Control (TH), Bureau of Vector Borne Diseases. Guide to malaria elimination for Local Administrative Organizations and the health network. Nonthaburi: Department of Disease Control (TH); 2019. (in Thai)
2. Department of Disease Control (TH), Division of Vector Borne Disease. Online malaria information system [Internet]. [cited 2022 May 30]. Available from: http://malaria.ddc.moph.go.th/malariaR10/index_newversion.php (in Thai)
3. Department of Disease Control (TH), Communicable Disease Act B E 2558 (2515). Nonthaburi: Department of Disease Control (TH); 2016. (in Thai)
4. Office of Permanent Secretary, Ministry of Public Health (TH). Public health practice guidelines 2019 [Internet]. [cited 2023 Jun 16]. Available from: https://www.uckkpho.com/wp-content/uploads/2023/04/แนวทางการปฏิบัติ_21279825.pdf (In Thai)
5. Announcement of the office of Prime Minister (TH). Public health reform plan 2018 [Internet]. [cited 2023 Jun 16]. Available from: <http://nsr.nesdc.go.th/wp-content/uploads/2022/03/แผนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข.pdf> (in Thai)
6. Phenwan T, Saengow U, Ketwongkot T, Lao-haprapanon A, Asksonthong R. Assessment of community health fund, Public Health Region 11, to support the next phase of policy making. Nakhon Si Thammarat: Department of Disease Control (TH); 2018. (in Thai)
7. Panacha S. Potential development of Local Health Security Fund Operations in Suphanburi province, Thailand. Region 4-5 Medical Journal. 2019; 38(1):1-11. (in Thai)
8. Ministry of Public Health. Announcement of Ministry of Public Health regarding *Aedes* mosquito breeding sites as cause of annoyance (TH) 2002 [Internet]. [cited 2023 Jun 16]. Available from: https://env.anamai.moph.go.th/web-upload/11xc410600758f76a9b83604e779b2d1de5/202303/m_page/38198/2244/file_download/7e6444bbd7d5efcdedbd7325b-47c0f10.pdf (in Thai)
9. Ministry of Public Health. Letter from Ministry of Public Health to Ministry of Interior on the roles in control of dengue fever in the year 2013 (dated March 15, 2013) [Internet]. [cited 2023 Jun 1]. Available from: https://www.nakhonlocal.go.th/datacenter/doc_download/a_060613_165110.pdf (in Thai)
10. Ministry of Public Health. Memorandum of Understanding for collaboration on environmental management to prevent disease borne by *Aedes* mosquito between a Department of Disease Control, Ministry of Public Health and Department of Local Administration, Ministry of Interior (dated June 11, 2019) [Internet]. [cited 2023 Jun 1]. Available from: http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2019/6/21892_3_1560421586229.pdf (in Thai)