

## ทำไมจึงต้องต้นทากาและกำหนดค่ากลาง

วอริส นนทสุต

7 พ.ค. 2554

ด้วยมีคำถามที่พบบ่อยว่า ขณะนี้ เรากำลังมีการใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการงานสร้างสุขภาพและป้องกันโรคอยู่แล้ว ทำไมจึงต้องนำเรื่องค่ากลางเข้ามาอีกให้เป็นการยุ่งยากเพิ่มขึ้น หรือเราจะเลิกใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์แล้ว ?

คำตอบคือ เราไม่ได้เลิกใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ แต่เราสร้างเครื่องมือชิ้นใหม่ คือการจัดการค่ากลางขึ้นมา เพื่อให้การใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เครื่องมือทั้งสองจะสนับสนุนซึ่งกันและกัน เมื่อใช้ร่วมกันก็จะสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาบางประการซึ่งอาจจะเกิดจากการใช้เครื่องมือเพียงชนิดเดียวได้

### เหตุผล

เรามีเหตุผลหลายประการในการนำเรื่องการจัดการค่ากลางเข้าสู่ระบบสุขภาพ

ประการที่ 1 เราทราบมาตลอดถึงความลำบากของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในระดับปลายที่จะทำความเข้าใจ รวมทั้งพัฒนาทักษะความสามารถในการสร้างและใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์อย่างสมบูรณ์แบบ ดังนั้น เราจึงได้ตัดสินใจใช้วิธีการ “ถ่ายระดับ” แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์จากส่วนกลางสู่ระดับปลาย ในช่วงของการถ่ายระดับ ก็ได้มีการนำบางขั้นตอน ไปจัดวางไว้ในระดับต่างๆขององค์กร (กระทรวงสาธารณสุข) นั่นคือ การกำหนดจุดหมายปลายทาง การสร้างแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ฉบับหลักไปจนถึงแผนที่ฉบับปฏิบัติการ (SLM) ได้รับการวางไว้ในระดับกรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดเครื่องมือเหล่านั้น เนื่องจากต้องรับผิดชอบการพัฒนาาระบบสาธารณสุขทั้งประเทศอยู่แล้ว ส่วนตารางนิยามเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ (ตาราง 11 ช่อง) นั้น ได้กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของระดับเขตของกรมวิชาการต่างๆ คือการวางกลยุทธ์ กิจกรรมสำคัญ ไปจนถึงงานวิชาการ (ช่องที่ 2 ถึง 4 ส่วนช่องที่ 1 มีที่มาจากแผนที่ฯ SLM อยู่แล้ว) ดังนั้น งานในระดับท้องถิ่น/ตำบล ซึ่งเป็นระดับปลายจึงมีเพียงการตรวจสอบ ปรับปรุงสิ่งที่ส่วนกลางและเขตได้ดำเนินการมา แล้วกำหนดรายละเอียดต่อไปจนครบ 11 ช่องซึ่งจะทำงานได้ง่ายขึ้นมาก เพราะไม่ต้องสร้างแผนที่ฯ ทั้งฉบับทุกชั้นตอนอีกต่อไป

อย่างไรก็ดี การปรับปรุงหรือกำหนดงานวิชาการและงานสังคมในช่องที่ 4 และ 5 ด้วยการจัดการประชุมปฏิบัติการเพียง 2-3 วันนั้น เราไม่อาจจะยืนยันได้ว่า สิ่งที่สมาชิกผู้เข้าประชุมเพียงไม่กี่คน (เมื่อเทียบกับคนทั้งจังหวัด) กำหนดขึ้น จะเป็นงานที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน ถึงแม้ว่าเราจะพยายามป้องกัน

ปัญหานี้ โดยการคัดเลือกคนที่มีศักยภาพสูงหรือผู้ที่เคยทำงานสำเร็จมาก่อน รวมทั้งปรับแก้วิธีการค้นหาคนเหล่านั้นด้วยแผนที่ความคิด อย่างไรก็ตาม เราพบว่า ในบางครั้ง สิ่งที่ถูกกำหนดไว้ในแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ก็ยังไม่สามารถทำอยู่จริงในพื้นที่ไม่ได้ ดังนั้น หากให้ผู้ปฏิบัติทำงานตามแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ ก็มีโอกาที่สิ่งดี ๆ ที่เคยทำอยู่เดิมจะถูกชะงักหรือไม่ได้รับการสนับสนุนซึ่งกลับจะเป็นผลเสียในภายหลัง

นี่คือเหตุผลที่เราต้องทราบว่า ในขณะที่กำลังสร้างแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์นั้น **พื้นที่กำลังทำงานอะไรกันอยู่** หากเราสามารถค้นพบความจริงได้ การบรรจุงานทั้งทางวิชาการและสังคมในช่องที่ 4 และ 5 ของตาราง 11 ช่องย่อมมีพื้นฐานมาจากความเป็นจริงซึ่งจะดีกว่าการคิดเอาเองแน่นอน

งานที่พื้นที่ส่วนใหญ่หรือจำนวนมากกำลังปฏิบัติอยู่นั้น เราเรียกว่า “ค่ากลาง” หรือ Norm

เมื่อได้ตัดสินใจว่าจะใช้ค่ากลางแทนสิ่งที่กำหนดขึ้นจากที่ประชุมปฏิบัติการแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์แล้ว สิ่งที่ต้องปรับตามก็คือ วิธีการจัดประชุมปฏิบัติการ ซึ่งเดิมเราใช้วิธีให้ผู้เข้าประชุมคิดหางานที่จะบรรจุลงในช่อง 4-5 ของตาราง 11 ช่อง ต่อไปนี้ เราจะเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการประชุมเป็นเพื่อค้นหาพื้นที่ที่เป็นค่ากลางของแผนงานสำคัญ ๆ และเมื่อได้มาแล้ว ก็จะนำไปบรรจุลงในตาราง 11 ช่องเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

**ประการที่ 2** เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการขยายความสำเร็จของการพัฒนาให้ครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น สิ่งที่เรานิยมทำกันคือใช้วิธีพัฒนาพื้นที่ต้นแบบ ซึ่งมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เราจะค้นหาพื้นที่ที่มีศักยภาพดีแล้วสนับสนุนด้วยทรัพยากรให้ได้พัฒนาขีดความสามารถเพิ่มขึ้นไปอีก โดยหวังว่า พื้นที่อื่น ๆ จะได้ใช้เป็นที่ยืน

คำถามคือ เราจะสามารถใช้วิธีการนี้ในการขยายงานที่ดี ๆ ไปสู่พื้นที่อื่นได้ 1. รวดเร็วพอ 2. กว้างขวางพอ หรือไม่?

ข้อพิศุจน์อย่างหนึ่งที่เรามองเห็นกันอยู่เสมอคือ แม้แต่พื้นที่รอบ ๆ ศูนย์การเรียนรู้ก็ไม่ปรากฏว่ามีการพัฒนาขึ้นสู่ระดับเดียวกับต้นแบบไม่ว่าเวลาจะผ่านไปนานเท่าใด ทั้งนี้คงเนื่องจากเหตุผลหลายประการทั้งที่กล่าวถึงได้และไม่ควรกล่าวถึง แต่สิ่งที่เป็นคำถามที่คาใจเราก็คือ เป็นเพราะเราได้สร้างอุปทาน (Supply) คือพื้นที่ต้นแบบการเรียนรู้ ก่อนสร้างอุปสงค์ (Demand) คือความต้องการของพื้นที่ผู้เรียน ใช่หรือไม่?

ตัวแทนนี้ การนำเรื่องค่ากลางเข้ามาใช้ก็เพื่อสร้างจุดเทียบวัดที่แสดงว่าพื้นที่ส่วนใหญ่กำลังทำงานอะไรอยู่ที่เกี่ยวกับแผนงานต่าง ๆ เมื่อมีค่ากลาง(ของจังหวัด) แต่ละพื้นที่ก็สามารถตรวจสอบได้ว่างานของตนเทียบได้กับค่ากลางหรือไม่ สูงต่ำกว่าอย่างไร เมื่อทราบแล้วก็จะเกิดความต้องการที่จะทำงานให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้อย่างน้อยก็เกาะกลุ่มไปกับส่วนใหญ่ได้ นี่คือการสร้างอุปสงค์ให้เกิดขึ้นกับพื้นที่ส่วนใหญ่

เมื่อค้นหาค่ากลางได้แล้ว สาธารณสุขจังหวัดจะประกาศค่ากลางที่คาดหวังภายในระยะเวลาที่กำหนด หลังจากนั้น ก็จะมีการประกาศใหม่เป็นระยะ ๆ เพื่อยกระดับของค่ากลางให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความต้องการพัฒนาขึ้นกับพื้นที่ส่วนใหญ่หรือทั้งหมด วิธีนี้จะเหมาะสมกว่าการประกาศค่ากลางปัจจุบันที่ค้นพบ เพราะค่ากลางปัจจุบันจะไม่ก่อให้เกิดแรงกระตุ้นใด ๆ ในพื้นที่ส่วนใหญ่ซึ่งมีการปฏิบัติงานเทียบเท่าหรือเป็นที่มาของค่ากลางอยู่แล้ว จะมีผลก็เฉพาะกับพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนานี้อาจต่ำกว่าค่ากลางซึ่งจำนวนพื้นที่ดังกล่าวคงจะมีไม่มาก

ประการที่ 3 การประกาศค่ากลางจะทำให้การพัฒนาของพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างพร้อมเพรียงในคราวเดียวกัน ทุกพื้นที่ที่มีสิทธิที่จะพัฒนาเท่า ๆ กัน เป็นการยกระดับ “ทั้งแผง” แนวคิดนี้จะตรงกันข้ามกับแนวคิดการสร้างต้นแบบ

การพัฒนาของพื้นที่ทั้งหมดจะค่อยเป็นค่อยไปเป็นขั้น ๆ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตามที่ค่ากลางกำหนด การขยายงานจะเป็นไปได้มากกว่า เพราะปัญหาหนึ่งที่ได้รับทราบในกรณีการใช้พื้นที่ต้นแบบคือพื้นที่ดังกล่าวมีระดับการพัฒนาสูงกว่าพื้นที่ทั่วไปมากจนทำตามอย่างไม่ได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องศักดิ์ศรีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การสร้างต้นแบบเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เพียงแต่ปัญหาอยู่ที่ควรจะทำอะไรก่อนหลัง อย่างไรก็ดี หากจะมีคำถามว่าถ้าเช่นนั้นทำไมไม่จัดการเรื่องค่ากลางก่อนการสร้างโรงเรียนนวัตกรรมฯ คำตอบก็คือ ค่ากลางเป็นสิ่งที่ริเริ่มขึ้นใหม่ภายหลังจากที่ได้ประสบปัญหาบางประการจากการทำงานเรื่องแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ ปัญหาเหล่านี้ไม่มีใครทราบล่วงหน้าได้ แม้แต่ในขณะที่เรากำหนดให้มีการสร้างโรงเรียนนวัตกรรมฯ ก็ตาม

-----