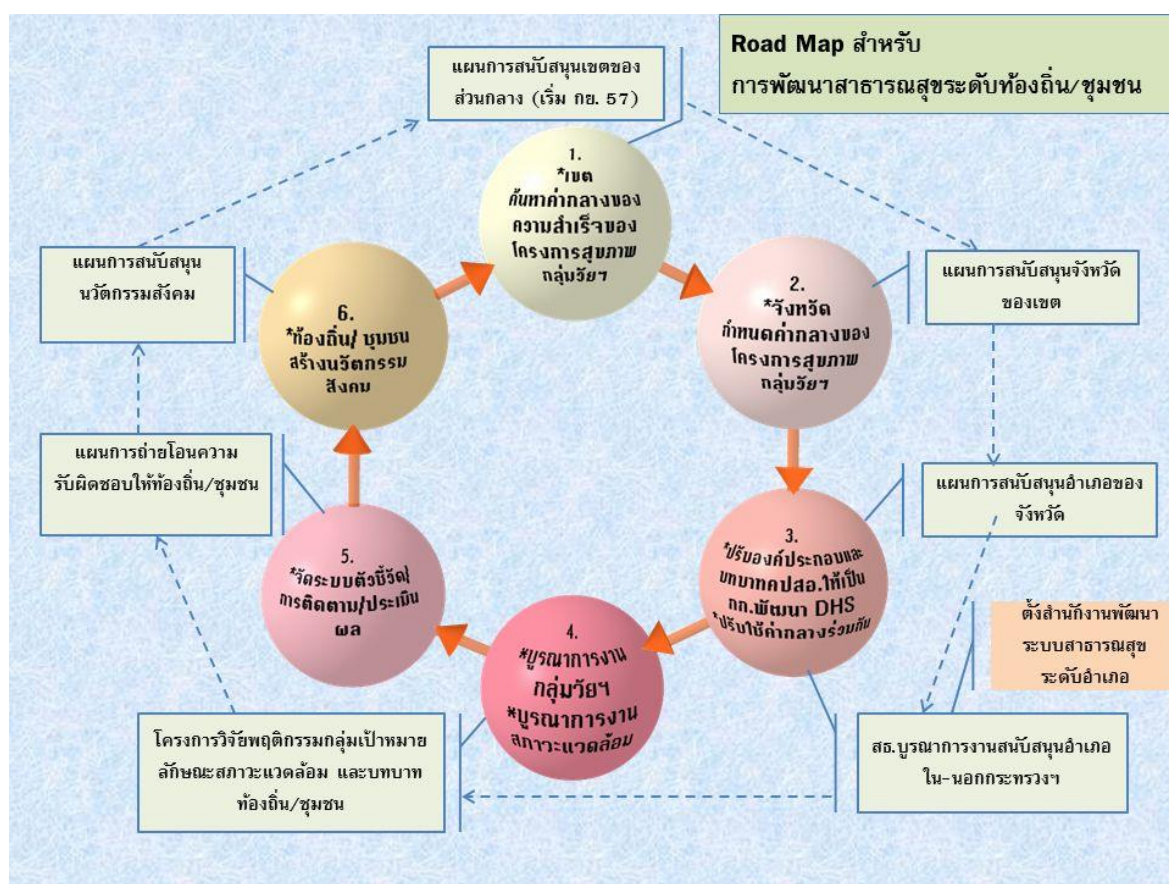


การพัฒนาระบบสุขภาพอำเภอ(DHS) : ตอนที่ 1

การกำหนดค่ากลางของความสำเร็จระดับเขต

ความเป็นมา

เนื่องจากกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดทิศทางการพัฒนาสาธารณสุขระดับท้องถิ่น/ชุมชน ให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบสุขภาพของประเทศโดยมีจุดหมายปลายทางที่ท้องถิ่นและชุมชน รวมทั้งบุคคลสามารถดูแลสุขภาพของตนเอง ชุมชน ตลอดจนสภาวะแวดล้อมให้อีกอำนวยการมีสุขภาพที่ดี ทั้งนี้ โดยมีเส้นทางเดิน (Road map) ดังปรากฏในภาพข้างล่างนี้



ในขั้นตอนแรกของ Road map คือ สำนักงานเขตค้นหาค่ากลางของความสำเร็จของโครงการสุขภาพของกลุ่มวัยต่าง ๆ ซึ่งมี 5 กลุ่มที่กำหนดโดยกระทรวงฯ

ค่ากลางของความสำเร็จนี้เขตจะมอบให้จังหวัดภายในเขตใช้เป็นแนวทางในการกำหนดค่ากลางของจังหวัดในขั้นตอนต่อไป

เอกสารนี้ใช้ประกอบแผนการสนับสนุนที่เขตจะให้กับจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ให้เขตต่าง ๆ เข้าใจเหตุผล ตลอดจนวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งค่ากลางของความสำเร็จของโครงการในความรับผิดชอบ ตลอดจนสามารถชี้แจงและสนับสนุนการกำหนดและจัดการค่ากลางของจังหวัดได้

ค่ากลางคืออะไร

ค่ากลางหมายถึง “งานที่ใคร ๆ ก็ทำ”

ค่ากลางจะแสดงว่า ในขณะหนึ่ง ๆ นั้น ผู้ปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ กำลังทำ “งาน” อะไรอยู่ในเบื้องต้น ต้องทำความเข้าใจว่า “งาน” คือส่วนประกอบของ “กิจกรรม” ทั้งสองไม่เหมือนกัน สิ่งที่เราากำลังจะหาค่ากลางของแผนงาน/โครงการ คือการค้นหว่าในกิจกรรมต่าง ๆ (เช่น การเฝ้าระวังหรือการตรวจคัดกรอง เบาหวาน/ความดันโลหิตสูง) ซึ่งเป็น “กิจกรรม” นั้น ผู้ปฏิบัติทำ “งาน” อะไรอยู่

การกำหนดกรอบกิจกรรม

ดังนั้น ในการวิเคราะห์โครงการ เบื้องต้นต้องตัดสินใจว่า จะวิเคราะห์กิจกรรมใด เพื่อให้ได้งานที่จะนำมากำหนดเป็นค่ากลาง กรอบกิจกรรมที่ถูกต้องจะทำให้การกำหนดค่ากลางมีความหมายคือสามารถพัฒนาโครงการให้เกิดผลสู่การบรรลุจุดหมายปลายทางที่กำหนดได้

คำถามจึงมีว่า จะกำหนดกรอบกิจกรรมได้อย่างไร?

วิธีกำหนดกรอบกิจกรรมนั้น เราใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ปฏิบัติการ (SLM) เป็นปัจจัยนำเข้า เนื่องจากแผนที่ฯจะวางเส้นทางสู่ความสำเร็จไว้แล้ว

กรอบกิจกรรมดังกล่าวได้กำหนดขึ้นสำหรับบางวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์เท่าที่จำเป็นสำหรับบรรลุจุดหมายปลายทางเท่านั้น ได้แก่

1. การเฝ้าระวัง/คัดกรอง
2. การใช้มาตรการทางสังคม
3. การจัดการสุขภาพของกลุ่มวัย
4. การจัดการสภาวะแวดล้อม
5. การสื่อสารเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม
6. การปรับปรุงแผนงาน/โครงการ

เมื่อกำหนดกรอบกิจกรรมได้แล้ว ก็จะวิเคราะห์งานของกิจกรรมเหล่านั้นได้ ผลการวิเคราะห์จะทำให้ทราบว่าโครงการสุขภาพต่าง ๆ มีการดำเนินกิจกรรมสำคัญทั้ง 6 หรือไม่ อย่างไร และในกิจกรรมเหล่านั้นมีงานอะไรบ้างที่ทำกันโดยทั่วไปหรือที่เรียกว่าเป็น “ค่ากลาง” ของโครงการ

วัตถุประสงค์ของการกำหนดกรอบกิจกรรมก็เพื่อให้การปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบที่กำลังดำเนินการอยู่นั้นมีเป้าหมายชัดเจนว่าจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางของแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์

บทบาทของเขต

หน่วยงานระดับเขตมีบทบาทสนับสนุนจังหวัด ดังนั้นกิจกรรมของหน่วยงานระดับนี้จึงถือว่ามีความสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานตามแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ของจังหวัดประสบผลสำเร็จ

กิจกรรมสนับสนุนที่ดีควรประกอบด้วย

1. การสนับสนุนจังหวัดเรื่องการจัดการค่ากลาง
2. การพัฒนาสมรรถนะของแกนนำทั้งภาครัฐและประชาชน
3. การสนับสนุนการสื่อสารเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม
4. การประเมินผล คืบข้อมูลและเสนอนโยบาย
5. การสนับสนุนนวัตกรรมสังคม
6. การสนับสนุนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

เอกสารฉบับนี้จะอธิบายเฉพาะข้อที่ 1 คือการสนับสนุนจังหวัดเรื่องการจัดการค่ากลาง ซึ่งเริ่มต้นที่การค้นหาค่ากลางของความสำเร็จระดับเขต

เขตเป็นผู้ค้นหาและกำหนดค่ากลางของความสำเร็จ

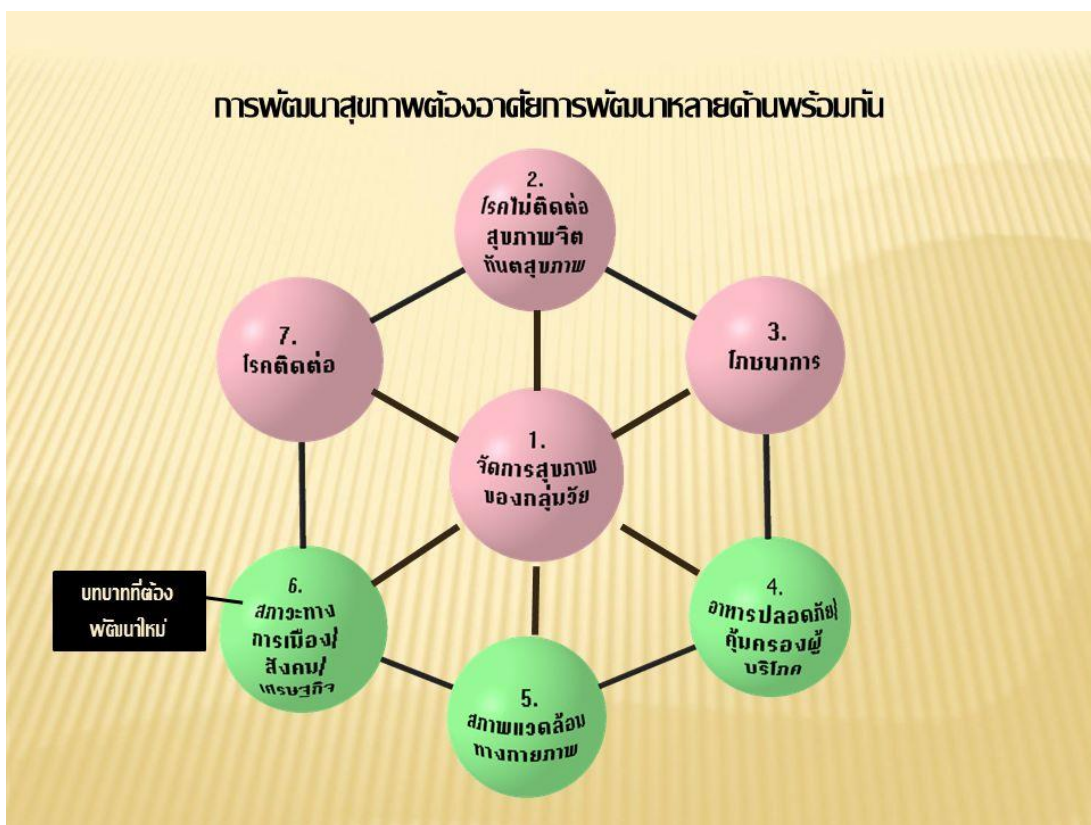
เนื่องจากปัญหาสุขภาพเป็นปัญหาเชิงซ้อน การแก้ปัญหสุขภาพจึงต้องอาศัยข้อมูลจากโครงการที่ได้รับความสำเร็จในหลายด้าน ข้อมูลดังกล่าวคือ ค่ากลางของความสำเร็จในด้านต่าง ๆ

ปัญหาคือ จะค้นหาค่ากลางของความสำเร็จในระดับใด ระหว่างจังหวัด เขต และส่วนกลาง

ถ้าทำงานนี้ในระดับจังหวัด โอกาสที่จะพบโครงการที่มีความสำเร็จในด้านต่าง ๆ รวมทั้งนวัตกรรมจะมีน้อยกว่า หรือถ้าทำได้ ประโยชน์ในการใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงก็จะจำกัดอยู่เฉพาะภายในจังหวัดเท่านั้น

ถ้าทำในระดับเขต จะเป็นการขยายโอกาสในการค้นพบนวัตกรรมที่นำไปสู่ความสำเร็จให้สูงขึ้น และข้อมูลสามารถใช้อ้างอิงระหว่างจังหวัดภายในเขตและสามารถประเมินผลเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาได้ เพราะบริบทไม่ต่างกันมาก

แต่หากทำในระดับส่วนกลาง จะมีปัญหาด้านการจัดการประชุมเพราะพื้นที่และผู้เข้าร่วมประชุมจะมีจำนวนมากเกินกว่าความเหมาะสม และข้อมูลที่ได้จะได้เฉพาะที่ไม่มีความจำเพาะทางบริบทเท่านั้น โอกาสในการใช้ประโยชน์จะมีน้อย ส่วนกลางควรใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่รวบรวมจากค่ากลางของ



ความสำเร็จระดับเขต จะเหมาะสมกว่า

สรุปว่า ควรเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานระดับเขตในการค้นหาและกำหนดค่ากลางของความสำเร็จของโครงการในประเด็นต่างๆตามภาพความสัมพันธ์ของปัญหาในกลุ่มวัย
อย่างไรก็ดี บรรดากิจกรรมของโครงการสุขภาพต่างๆที่มีความสำเร็จเหล่านั้น ย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับเขตที่หลากหลายไปตามบทบาทหน้าที่

หากยกประเด็นการจัดการสุขภาพกลุ่มผู้สูงอายุเป็นตัวอย่าง จะเห็นบทบาทสนับสนุนของหน่วยงานระดับเขตต่าง ๆ เช่น

1. สำนักงานควบคุมโรคเขตฯ สนับสนุนกิจกรรมการควบคุมโรค
2. ศูนย์อนามัยเขตฯ สนับสนุนเรื่องโภชนาการ การออกกำลังกาย และอนามัยสิ่งแวดล้อม
3. สำนักสนับสนุนบริการสุขภาพเขตฯ สนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะของท้องถิ่น/ตำบล
4. ศูนย์สุขภาพจิตเขตฯ สนับสนุนเรื่องการลดภาวะความเครียด ซึมเศร้า
5. สำนักงาน สสจ. สนับสนุนเรื่องการจัดการกลุ่มเป้าหมาย การรักษาพยาบาล คุ้มครองผู้บริโภค อาหารปลอดภัย ฯลฯ

ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับเขตต่าง ๆ รวมทั้งสำนักงานสสจ. ในการค้นหาค่ากลางของความสำเร็จของโครงการส่วนที่รับผิดชอบภายใต้การอำนวยการของผู้ตรวจฯ

กระบวนการ

1. หน่วยงานระดับเขตต่าง ๆ ค้นหาโครงการที่มีความสำเร็จตามประเด็นที่รับผิดชอบตามภาพความสัมพันธ์
2. ประเด็นใดที่ไม่มีหน่วยงานระดับเขตเป็นผู้รับผิดชอบ ให้เป็นหน้าที่ของกลุ่มจังหวัดภายในเขตทำหน้าที่แทนในการค้นหาและกำหนดค่ากลางของโครงการที่ประสบความสำเร็จ
3. เมื่อได้ค่ากลางดังกล่าวซึ่งแสดงว่าพื้นที่ ๆ มีความสำเร็จทำงานอะไรบ้าง ก็จะสามารถพิจารณาได้ว่างานที่นำไปสู่ความสำเร็จเหล่านั้นควรได้รับการสนับสนุนโดยหน่วยงานระดับเขตหรือจังหวัดในแ่งมุมต่าง ๆ อย่างไร
4. เมื่อรวมงานจากพื้นที่ ๆ มีความสำเร็จกับงานสนับสนุนของหน่วยงานระดับเขตต่าง ๆ ก็จะได้ค่ากลางของความสำเร็จที่คาดหวังสำหรับเขต
5. ค่ากลางของความสำเร็จระดับเขตนี้ จะส่งให้จังหวัดใช้เพื่อปรับปรุงค่ากลางของจังหวัด

วิธีการ เอกสารนี้จะแบ่งการอภิปรายออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 เกี่ยวกับการเตรียมการ ส่วนที่ 2 เกี่ยวกับการค้นหาและใช้ประโยชน์ค่ากลาง

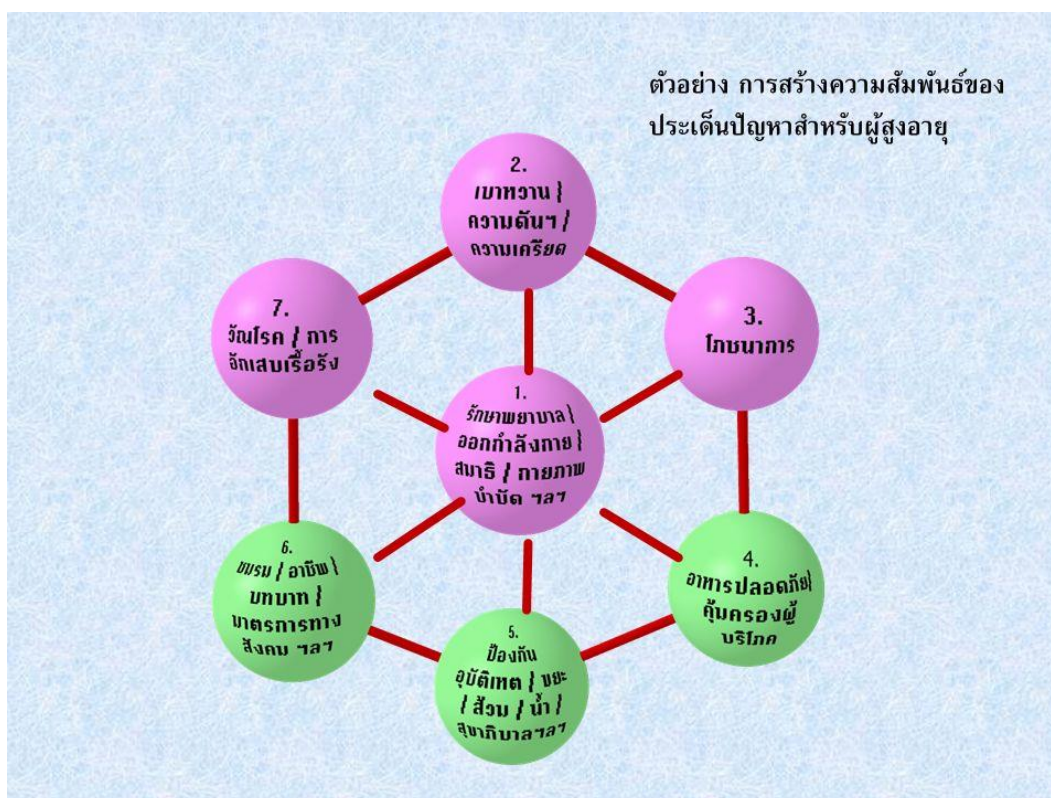
ส่วนที่ 1 การเตรียมการ

1. ปรับภาพความสัมพันธ์ให้เหมาะสมกับกลุ่มวัยที่กำลังจะค้นหาค่ากลางของความสำเร็จ

ตัวอย่างเช่นเรากำหนดกลุ่มวัยเป็นผู้สูงอายุ ก็จะดูว่าสุขภาพผู้สูงอายุเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับเรื่องใดบ้าง หรืออะไรที่มีอิทธิพลต่อสุขภาพผู้สูงอายุบ้าง ก็จะนิยามลูกกลมทั้งหมดให้เหมาะสมชัดเจน

ตัวอย่างเช่นในการนิยามลูกกลมที่ 1 การจัดการภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุ หมายถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาวะสุขภาพของผู้สูงอายุที่ผู้สูงอายุกระทำเองหรือทำโดยเจ้าหน้าที่เช่นการฝึกสมาธิ การออกกำลังกาย การทำกายภาพบำบัด การรักษาพยาบาล เป็นต้น

ลูกกลมที่ 2 โรคเรื้อรัง หมายถึงผู้สูงอายุมักจะเป็นโรคเกี่ยวข้องกับโรคเรื้อรังเช่น เบาหวาน ความดันฯ อัมพฤกษ์ เป็นต้น



ลูกกลมที่ 3 โภชนาการฯลฯ

ทำการนิยามประเด็นปัญหาอื่นๆที่แสดงในภาพจนครบ ภาพความสัมพันธ์ที่นิยามแล้วนี้ จะใช้สำหรับกลุ่มวัยผู้สูงอายุโดยเฉพาะ เรียกว่า “ภาพความสัมพันธ์ของประเด็นปัญหาในกลุ่มวัยสูงอายุ”

ลักษณะของภาพความสัมพันธ์ จะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อพิจารณาปัญหาของกลุ่มวัยอื่นๆ

2. การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล

ขั้นแรกคือ คัดเลือกพื้นที่ตำบลที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินโครงการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านตามภาพความสัมพันธ์อันเป็นที่รับทราบและยอมรับกันในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ที่มีรายงาน เอกสารวิชาการ มีการเผยแพร่ มีการกล่าวถึง เป็นพื้นที่ต้นแบบ มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ฯลฯ ๗ เดือนที่ผ่านมา เขตควรเป็นผู้กำหนดแล้วร่วมมือกับจังหวัดต่างๆ ในการค้นหาและคัดเลือก หากพื้นที่มีความสำเร็จที่หลากหลายในด้านต่างๆตามภาพความสัมพันธ์ ผลลัพธ์จากการวิเคราะห์ค่ากลางจะยิ่งเป็นประโยชน์ในการใช้สร้างแผนงาน/โครงการที่มีการเสริมพลังกันเป็นทวีคูณ

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินการรอบที่ 2 และต่อไป เขตต่างๆควรสร้างบัญชีนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมสนับสนุน บัญชีนี้จะได้ใช้ในการปรับปรุงค่ากลางของความสำเร็จในปีต่อไป

สำหรับผู้ที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมแต่ละชั้นของแผนงาน/โครงการควรเป็น “คณะกรรมการกองทุนสุขภาพตำบล” เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการจะมีสมาชิกจากหลายฝ่ายหลายสาขา การสำรวจหาข้อมูลจากบุคคลกลุ่มนี้ จะทำให้สามารถได้ข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติอยู่โดยฝ่ายต่างๆในขณะทำการสำรวจนั้น

3. วิธีการค้นหาค่ากลาง ใช้วิธีจัดประชุมปฏิบัติการ เพราะต้องการให้ผู้ปฏิบัติกรอกข้อความให้ข้อมูลในขณะที่ประชุมอยู่นั้น โดยเน้นย้ำว่าไม่ต้องการให้ปรึกษาเพื่อนร่วมงาน หรือเปิดตำราตอบ ทั้งนี้ ไม่แนะนำให้ใช้วิธีส่งแบบสอบถามไปให้ยังที่ทำงานเพื่อให้ตอบกลับ

4. สิ่งที่ต้องเตรียม (ก) กระดาษกรอกแบบสอบถาม (ดังตัวอย่าง) ใช้กระดาษ A4 พับครึ่ง แล้วฉีกเป็น 2 ส่วน สำหรับแจกผู้เข้าประชุมใช้กรอกข้อมูล ทั้งในส่วนของหัวเรื่องและรายการข้อมูล หรือผู้จัดประชุมเตรียมกระดาษพร้อมทั้งพิมพ์หัวเรื่องให้เสร็จ ส่วนผู้เข้าประชุมกรอกข้อมูลอย่างเดียว

(ข) กระดาษ flip chart อุปกรณ์เครื่องเขียน พร้อมกระดานสำหรับติดกระดาษจำนวนพอใช้สำหรับ 4-7 กลุ่ม

(ค) เอกสารวิชาการเรื่องตัวชี้วัด เรื่องค่ากลางกับการพัฒนาสมรรถนะของแผนงาน/โครงการ และเอกสารคำแนะนำฉบับนี้

(ง) แจ้งผู้เข้าประชุมให้ทราบล่วงหน้าว่าขอให้ใช้เวลาในการประชุมให้ครบถ้วนตามตารางการประชุม 2 วันเต็ม หากไม่พร้อมที่จะอยู่ได้ครบเต็มเวลา โปรดให้โอกาสกับผู้อื่นแทน

(จ) เตรียมจัดหาวิทยากร ซึ่งควรเป็นคณะที่เคยผ่านงานแผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์มาแล้ว ประชุมคณะวิทยากรเพื่อวางตัวผู้รับผิดชอบและเตรียมการในรายละเอียด

แผนงาน/โครงการ.....หน่วยงาน/องค์กร.....
 วันที่ให้ข้อมูล..... โดย

กิจกรรม..... (1 ใน 6 กิจกรรมที่กำหนด)

(เขียนคำอธิบายสั้น ๆ สำหรับงานที่ทำในกิจกรรมข้างบน ไม่เกิน 1 บรรทัด)

- 1.-----
- 2.-----
- 3.-----
- 4.-----
- 5.-----
6. ฯลฯ

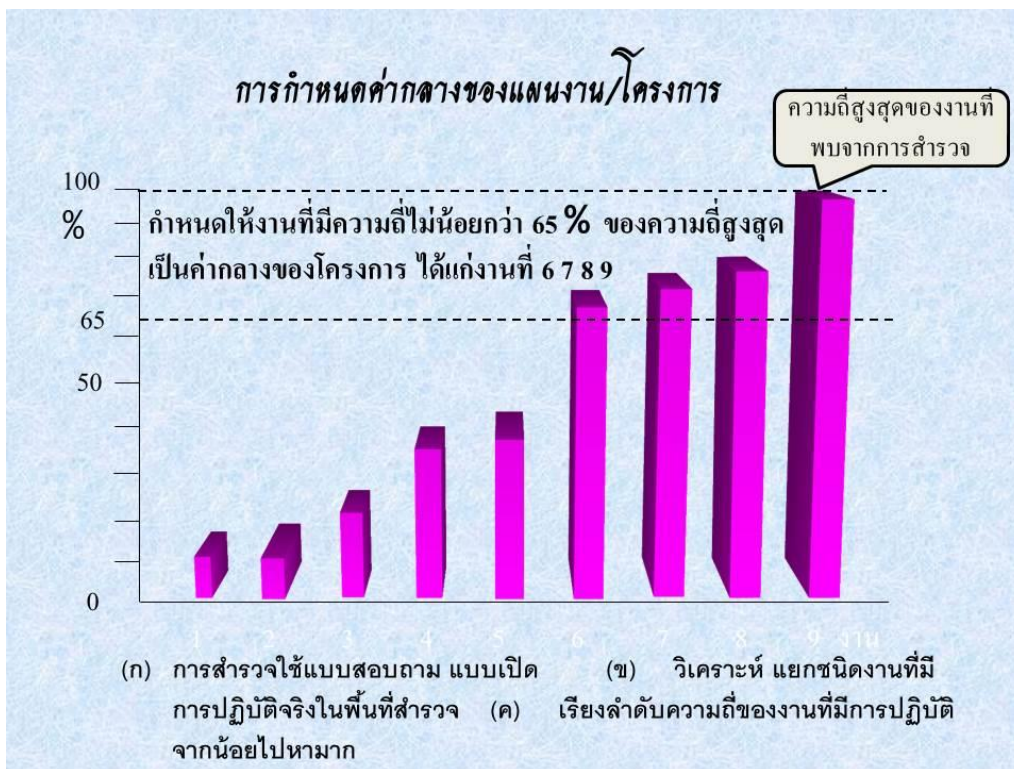
5. ตัวอย่างแบบสอบถาม : งานในโครงการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคต่าง ๆ (ภาพบน)

6. กิจกรรมสำคัญที่กำหนดให้หาค่ากลางได้แก่

1. การเฝ้าระวัง/คัดกรอง
2. การใช้มาตรการทางสังคม
3. การจัดการสุขภาพของกลุ่มวัย
4. การจัดการสภาวะแวดล้อม
5. การสื่อสารเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม
6. การปรับปรุงแผนงาน/โครงการ

ส่วนที่ 2 การค้นหาและการกำหนดค่ากลาง

การค้นหาและการกำหนดค่ากลางใช้วิธีการประชุมปฏิบัติการร่วมระหว่างฝ่ายตำบล/ชุมชนกับฝ่ายสนับสนุน (คือหน่วยงานระดับเขตต่าง ๆ และ สสจ.) ผู้ร่วมประชุมจะได้รับทราบเรื่องค่ากลางในเชิงความหมาย การค้นหา การวิเคราะห์ และการใช้ประโยชน์อย่างสังเขป รวมทั้งเรื่องตัวชี้วัดประเภทต่าง ๆ เรื่องกระบวนการในการเปลี่ยนพฤติกรรม ทั้งหมดนี้ ผู้ร่วมประชุมต้องทราบเพื่อให้สามารถวิเคราะห์งานต่าง ๆ ที่จะปรากฏออกมาตามขั้นตอนของการสำรวจหาค่ากลาง



ผลการสำรวจจะแสดงเป็นกราฟดังภาพบน จากภาพผลการสำรวจนี้ ผู้ร่วมประชุมจะวิเคราะห์เพื่อกำหนดค่ากลางของแผนงาน/โครงการที่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากข้อมูลค่ากลางที่ได้นี้มาจากพื้นที่ ๆ มีความสำเร็จในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งหรือหลายกิจกรรมตามที่กำหนด

เงื่อนไขในการวิเคราะห์โดยสรุปมีดังนี้

- งานที่อยู่เหนือเส้น 65% (เส้นค่ากลาง) ต้องมีไม่น้อยกว่า 3 งาน (ประมาณ 3-5) งานเหล่านี้มีโอกาสถูกกำหนดให้เป็นค่ากลาง
- งานที่กำหนดให้เป็นค่ากลางต้องมีอย่างน้อย 1 งานที่เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI)
- งานที่ไม่ให้ KPI ที่อยู่เหนือเส้นค่ากลาง อาจละเว้นไม่กำหนดให้เป็นค่ากลางในอนาคตได้
- พิจารณางานที่ต่ำกว่าเส้นค่ากลางเพื่อยกระดับให้อยู่เหนือเส้น โดยเฉพาะงานที่ให้ KPI และงานที่สอดคล้องกับขั้นตอนการเปลี่ยนพฤติกรรม
- บันทึกข้อมูลการตัดสินใจไว้เพื่อตรวจสอบภายหลังเมื่อมีการประเมินผล

เมื่อที่ประชุมปฏิบัติกำหนัดค่ากลางของความสำเร็จได้แล้ว จะนำเสนอผู้ตรวจฯ ผู้มีอำนาจตัดสินใจประกาศใช้ค่ากลางของความสำเร็จสำหรับแผนงาน/โครงการ ประกาศนี้จะส่งต่อไปยังสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภายในเขตทุกแห่ง เพื่อใช้ประกอบในการประชุมเพื่อกำหนดค่ากลางที่คาดหวังของจังหวัดต่อไป