

ความพร้อมของระบบงาน ในโครงการพัฒนา

: ปัจจัยสำคัญสำหรับความสำเร็จของการสื่อสาร

เกี่ยวกับผู้เขียน

ดร.เลิศลักษณ์ ส.บุรุษพัฒน์

รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

การศึกษา

อ.บ. (เกียรตินิยม) จุฬาฯ

M.A.T. Linguistics

Ph.D. Instructional Systems Technology

Indiana University, U.S.A.

ประสบการณ์การทำงาน

- ผู้เชี่ยวชาญด้านวางแผนการสื่อสารและฝึกอบรม
UNDP/Development Training & Communication
Planning, 1972-1982
- ที่ปรึกษาด้านการวางแผนการสื่อสาร องค์การสหประชาชาติ
- อาจารย์พิเศษ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ
มหาวิทยาลัยมหิดล

บทความนี้เขียนขึ้นจากประสบการณ์ของผู้เขียนซึ่งทำงานในตำแหน่งผู้วางแผนการสื่อสารเพื่องานพัฒนาของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในหน่วยงานหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ ตำแหน่งหลังสุดของผู้เขียนคือ senior planner/programmer หรือเรียกว่า communication programme officer ก็ได้ ในตำแหน่งนี้ผู้เขียนมีหน้าที่วางแผนงานสื่อสารในโครงการต่าง ๆ ซึ่งส่งเข้ามายัง UNDP (United Nations Develop-

ment Programme) เพื่อขอทุน สำนักงานซึ่งผู้เขียนสังกัดอยู่มีชื่อว่า Asia and Pacific Programme for Development Training and Communication Planning ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของ UNDP หน่วยงานนี้ถูกตั้งขึ้นเมื่อประมาณ 15 ปีมาแล้ว โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

ท่านผู้อ่านอาจจะสงสัยว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพและไม่บรรลุเป้าหมายอย่างไร ในเมื่อเงินทุนต่าง ๆ ก็ถูกใช้ไปหมด ผู้เชี่ยวชาญก็เข้ามานั่งทำงานกันครบถ้วน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ก็ถูกส่งเข้ามาพร้อมเพรียง และในบางโครงการการก่อสร้างก็เป็นที่ตามกำหนดการและงบประมาณที่ตั้งไว้มักจะใช้กันได้หมดหรือบางครั้งไม่พอเสียด้วยซ้ำ

ท่านผู้อ่านซึ่งเป็นนักพัฒนา หรือผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนา คงทราบดีว่าจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของ "การพัฒนา" นั้น มิได้อยู่ที่การพัฒนาทางวัตถุ หากอยู่ที่การพัฒนา "คน" ดังนั้น โครงการซึ่งมีวัสดุอุปกรณ์ดี พาหนะ ฯลฯ ตามแผนงานจึงมิได้หมายถึงโครงการที่บรรลุจุดมุ่งหมายเสมอไป ท่านคงจะเคยเห็นโครงการที่จัดสร้างสถานีนามัที่ทันสมัยเป็นจำนวนมาก แต่ขาดบุคลากรสาธารณสุขที่จะเข้าไปทำงาน ขาดการดูแลเฝ้าระวังและผลที่ตามมาคือไม่มีคนไข้เข้าไปรักษา โครงการเช่นนี้ ย่อมจะเรียกว่าบรรลุเป้าหมายไม่ได้ เพราะจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของโครงการคือการที่ประชาชน

โครงการพัฒนาที่ลืมนึกถึง “คน” หรือกลุ่มเป้าหมายหลัก โดยไปมุ่ง

เรื่องการนำวิชาการและผู้เชี่ยวชาญมาใช้แต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่

ประสบผลสำเร็จ

ในเขตที่ตั้งของสถานีนามัยนั้น ได้รับการรักษาพยาบาล และมีสุขภาพอันดี มิใช่การสร้างสถานีนามัยแต่เพียงอย่างเดียว

ในโครงการพัฒนาชนบทในด้านต่าง ๆ เช่น การสาธารณสุข การเกษตร และการศึกษาบ่อยครั้งที่เราจะพบว่าโครงการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่มีงบประมาณ อุปกรณ์ และนักวิชาการพร้อม ทั้งนี้ ถ้าเราวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ให้ละเอียดจะพบว่าโครงการเหล่านี้ ขาดสิ่งที่สำคัญยิ่งยวดไป คือ ผู้วางแผนและดำเนินงาน ลืมนึกถึง “คน” (human element) ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการ “คน” ซึ่งจะได้รับผลประโยชน์จากโครงการโดยตรง ถ้ามองในแง่ของผู้บริหารโครงการ ผลประโยชน์ที่เขาได้เตรียมไว้ให้ นั้นเป็นสิ่งที่ดีเหลือหลาย แต่ถ้ามองจากสายตาของกลุ่มเป้าหมาย บางครั้งจะพบว่า เขาไม่คิดว่าผลประโยชน์เหล่านั้นคือสิ่งมีคุณค่ากับเขาเลย เพราะเขาจะต้องเปลี่ยนพฤติกรรม ความเป็นอยู่อย่างมากมายเพื่อที่จะได้รับการ “พัฒนา” จุดมุ่งหมายของโครงการพัฒนาก็เพื่อปรับปรุงให้ชีวิตความเป็นอยู่ของกลุ่มเป้าหมายดีขึ้นในทางใดทางหนึ่ง โดยการนำเอาวิชาการสมัยใหม่เข้ามาให้เขาเหล่านั้น โครงการพัฒนาจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับที่ว่ากลุ่มเป้าหมายได้ “พัฒนา” หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปตามที่ผู้บริหารโครงการ (หรือตามนโยบายของรัฐบาล) ต้องการหรือไม่

การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนซึ่งรวมทั้งด้านความรู้ ทักษะและวิถีการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน เป็นสิ่งสลับซับซ้อน ดังนั้น โครงการพัฒนาจึงต้องมีการวางแผนและดำเนินการอย่างระมัดระวังและมีระบบ โครงการพัฒนาที่ลืมนึกถึง “คน” หรือกลุ่มเป้าหมายหลัก โดยไปมุ่งเรื่องการนำวิชาการและผู้เชี่ยวชาญมาใช้แต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่ประสบผลสำเร็จ จากประสบ-

การณ์ของผู้เขียนในองค์การสหประชาชาติ ได้พบตัวอย่างของโครงการพัฒนาซึ่งไม่นึกถึงความต้องการและความพร้อมของกลุ่มเป้าหมายเป็นจำนวนมาก อาทิ โครงการเกษตร ซึ่งใช้งบประมาณหลายสิบล้านเพื่อสร้างเขื่อน โดยหวังว่าราษฎรในเขื่อนนั้นจะได้ขุดคลองส่งน้ำจากเขื่อนไปยังไร่นาของตนเพื่อจะได้ผลผลิตทางเกษตรที่ดีขึ้น แต่เมื่อโครงการได้ดำเนินไปเป็นเวลาหลายปีก็ปรากฏว่าราษฎรไม่เคยทราบว่าเขาจะมีประโยชน์อย่างไร และสร้างเพื่อใคร ไม่มีราษฎรผู้ใดคิดที่จะ “พัฒนา” โดยการขุดคลองส่งน้ำเพื่อนำน้ำมาใช้ในไร่นาของตน และยังมีราษฎรจำนวนมากที่มีความโกรธเคืองต่อการถูกไล่ให้ทำมาหากินเพื่อสร้างเขื่อนในหุบเขานั้น ๆ ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาให้ดีท่านจะพบว่าโครงการนี้ลืมนึกถึงความสำคัญของราษฎรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายไปโดยสิ้นเชิง แต่มุ่งเน้นไปในการก่อสร้างเขื่อนให้ถูกหลักวิชาการอย่างเดียว ที่จริงแล้ว ก่อนดำเนินการ ราษฎรที่จะต้องถูกไล่ที่ควรจะได้รับทราบถึงเหตุผลที่จะต้องย้ายที่อยู่ ตลอดจนประโยชน์ของเขื่อนที่จะมีต่อพวกตน และเมื่อเขื่อนเสร็จแล้วจะต้องได้รับคำแนะนำถึงวิธีที่จะนำประโยชน์มาใช้ เช่น เทคนิคการขุดคลองส่งน้ำ ประโยชน์ของไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งการจะสื่อสารถึงราษฎรในเรื่องเหล่านี้ได้นั้น ผู้บริหารโครงการจะต้องมีพนักงานส่งเสริมการเกษตร ซึ่งได้รับการอบรมอย่างดี นอกจากนี้ยังมีโครงการสาธารณสุขหลายโครงการที่มุ่งเน้นถึงวิชาการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ โดยไม่คำนึงถึงความพร้อมและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเป้าหมายหลัก (intended beneficiaries) เช่น การแนะนำวิธีป้องกันโรคด้วยการฉีดวัคซีน การแนะนำวิธีคุมกำเนิดแบบใหม่ หรือการแนะนำให้รับประทานอาหารชนิดใหม่ที่ถูกหลักโภชนาการ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่มีความกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดและความ

เป็นอยู่ของกลุ่มเป้าหมายอย่างมาก จนบางครั้งดูเป็นการก้าวท้าวในเรื่องส่วนตัวเสียด้วยซ้ำไป

เนื้อหาของบทความนี้ จะไม่เป็นทฤษฎีหรือเป็นการเสนอคำตอบตายตัวเกี่ยวกับงานสื่อสารในงานพัฒนา หากแต่เป็นการประมวลประสบการณ์ในช่วงเวลา 12 ปี ที่ได้ทำงานด้านวางแผน งานบริหาร และงานฝึกอบรมในโครงการต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งมีทั้งโครงการที่ประสบผลสำเร็จ และโครงการที่ล้มเหลว โครงการเหล่านี้ได้ให้บทเรียนแก่ผู้เขียนพอที่จะทำให้สรุปได้ถึงหลักกว้าง ๆ ว่า โครงการพัฒนาจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยอะไรบ้าง

ผู้เขียนขอแบ่งงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ ออกเป็น

3 ระยะ คือ

- (1) ก่อนดำเนินการ
- (2) ระยะระหว่างดำเนินการ
- (3) ระยะหลังดำเนินการ

การนำเทคนิคและอุปกรณ์การสื่อสารมาใช้เพื่อทำให้งานพัฒนามีประสิทธิภาพนั้น สามารถนำมาใช้ได้ ในทั้งสามระยะ อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้ผู้เขียนจะขอเสนอเฉพาะเรื่องการเตรียมการก่อนดำเนินการ คือการพิจารณาถึงความพร้อมในระบบงาน ซึ่งโครงการพัฒนานั้นตั้งอยู่ เพื่อจะดูว่าจะสามารถนำการสื่อสารเข้าไปใช้ได้หรือไม่ และจะได้ผลดีมากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้ เนื่องจากนักสื่อสารมักจะลืมคิดถึงปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งมีความจำเป็นต้องเตรียมการเป็น prerequisite ก่อนจะดำเนินการสื่อสารและเริ่มการสื่อสารไปโดยวิธีแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปเป็นจุด ๆ ทำให้การสื่อสารไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจในเรื่องความพร้อมของระบบงานซึ่งจะนำการสื่อสารไปใช้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างในระบบงานโครงการวางแผนครอบครัวในกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะเผยแพร่การวางแผนครอบครัวไปในหมู่ประชาชนทุกระดับ เพื่อให้ประชาชนเข้ามารับบริการวางแผนครอบครัว ผู้บริหารโครงการเห็นว่าโครงการนี้จำเป็นต้องมีการสื่อสาร โดยการมุ่งใจให้ทีมผู้ให้บริการให้มากที่สุด ผู้บริหารได้นำโครงการเสนอมายังหน่วยงานสหประชาชาติ คือกองทุนเพื่อกิจการประชากร เพื่อขอเงินซื้อและผลิตอุปกรณ์การ

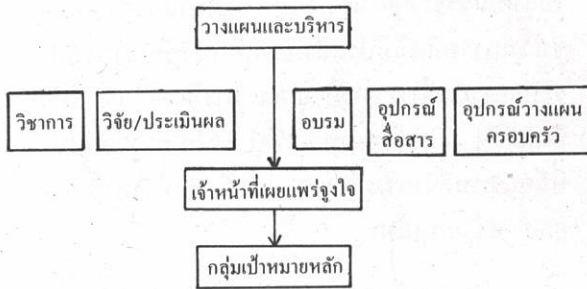
สื่อสารและอบรมเจ้าหน้าที่เผยแพร่เพื่อให้ออกไปทำงานสนาม ตลอดจนใช้สื่อมวลชนกระจายข่าวสารทั่วประเทศ

ผู้อ่านจะเห็นได้ว่าโครงการเน้นเรื่องการสื่อสาร โดยการใช้เจ้าหน้าที่เผยแพร่และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนสื่อมวลชน ถ้าดูเผิน ๆ โครงการนี้น่าจะได้รับการส่งเสริมสนับสนุน แต่การที่จะแน่ใจว่าโครงการจะบรรลุผลหรือไม่นั้น ไม่สามารถตัดสินใจได้จากแผนงานต่าง ๆ ที่เสนอมานั่น เพราะงานสื่อสารไม่สามารถจะดำเนินการไปเองโดด ๆ ได้ ถ้าเราจะพิจารณาถึงโครงการวางแผนครอบครัวว่าเป็นระบบบริหาร (management system) ระบบหนึ่งแล้ว เจ้าหน้าที่และอุปกรณ์สื่อสารจะเป็นเพียงองค์ประกอบหรือระบบย่อย (sub-system) ระบบหนึ่งเท่านั้น และเป็นระบบย่อยซึ่งมีความสัมพันธ์กับระบบย่อยอื่น ๆ อีกหลายระบบ แต่ละระบบย่อยมีความสำคัญในตัวของมันเอง จะขาดเสียซึ่งระบบใดระบบหนึ่งไม่ได้ ระบบย่อยเหล่านี้อาจแยกออกได้ ดังนี้

- (1) ระบบงานเผยแพร่และจิตใจ (Field workers)
- (2) ระบบงานผลิต สรรหาและแจกจ่ายอุปกรณ์วางแผนครอบครัว (Production and Distribution of Supply Inputs)
- (3) ระบบงานผลิต สรรหาและแจกจ่ายอุปกรณ์สื่อสาร (communication Media)
- (4) ระบบงานฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร (Training)
- (5) ระบบงานวิจัย ติดตามผลงานและการประเมินผล (Research and Evaluation)
- (6) ระบบงานทางด้านวิชาการ (Technology Generation)
- (7) ระบบงานวางแผนและการจัดการให้เป็นไปตามแผน (Programme Planning and Management)

ระบบงานทั้ง 7 ข้างบนนี้ จำเป็นต้องมีความพร้อมก่อนที่จะทำการสื่อสารเพื่อเผยแพร่เรื่องโครงการวางแผนครอบครัว เพื่อสรุปข้างต้น แผนภูมิข้างล่างนี้ แสดงถึงระบบงานทั้ง 7 (ซึ่งอาจเรียกใหม่ว่าเป็นหน่วยงานหรือกลุ่ม

บุคคล 7 กลุ่ม) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินการสื่อสาร แผนภูมินี้ไม่ใช่ผังการบริหารของโครงการวางแผนครอบครัว)



ต่อไปนี้ ผู้เขียนจะได้อธิบายถึงระบบงานหรือหน่วยงานในแผนภูมิจำกัดนี้ โดยแยกทีละระบบโดยละเอียด

(1) หน่วยงานเผยแพร่ข้อมูล

หน่วยงานเผยแพร่ข้อมูล ในที่นี้มีได้หมายถึงเฉพาะหน่วยงานสื่อสารโดยตรงอย่างเดียว แต่หมายถึงกลุ่มบุคคลผู้ช่วยส่งเสริมงานในระดับล่าง คือ ติดต่อกับประชาชนโดยตรง หน่วยงานสื่อสาร (เช่น ในกรณีกระทรวงสาธารณสุข หมายถึงกองสุขศึกษาหรือฝ่ายเผยแพร่โครงการวางแผนครอบครัว) มีเจ้าหน้าที่สื่อสารและเจ้าหน้าที่ผลิตอุปกรณ์สื่อสารอยู่เพียงไม่กี่สิบคน และอยู่กันในส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ภาคสนามที่เป็นเจ้าหน้าที่สื่อสารมีน้อยหรือไม่เลย ดังนั้น งานสื่อสารในโครงการวางแผนครอบครัวจึงใช้เครือข่ายเจ้าหน้าที่สาธารณสุขทั่วประเทศ (โดยเฉพาะพยาบาล พนักงานอนามัย ผดุงครรภ์ ซึ่งมีจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่ว) เจ้าหน้าที่เหล่านี้ ได้รับการอบรมจากเจ้าหน้าที่สื่อสารอีกทีหนึ่งก่อนที่จะทำงานด้านการสื่อสาร

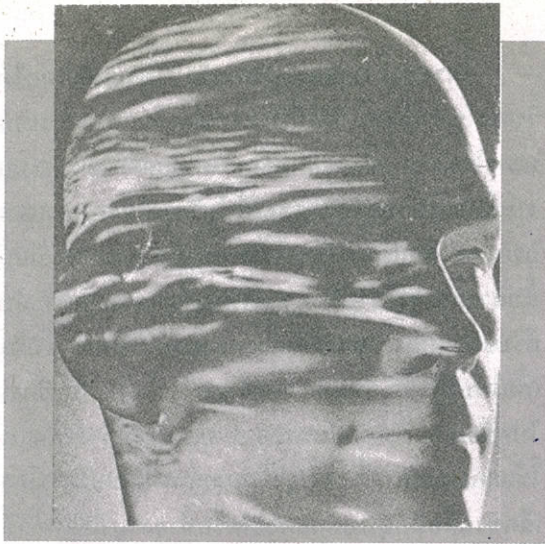
บุคลากรในระบบสาธารณสุขซึ่งมีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลและส่งเสริมงานสาธารณสุขเป็นหัวใจของการสื่อสารในโครงการวางแผนครอบครัว เพราะเป็นสื่อกลางระหว่างผู้บริหาร วิทยาการใหม่ ๆ กับกลุ่มเป้าหมายหลัก เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในระดับล่างซึ่งรับผิดชอบทางด้านนี้ (field worker) จะเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักมากที่สุดและมักจะมีจำนวนมากกว่าเจ้าหน้าที่ระดับอื่น ๆ ที่สูงขึ้น

โครงการวางแผนครอบครัวในประเทศไทยได้รับความสำเร็จจนเป็นที่ประจักษ์ต่อชาวต่างประเทศหลายโครงการ เนื่องจากประเทศไทยโชคดีที่ได้เริ่มระบบงานสื่อสารควบคู่ไปกับระบบให้บริการในงานวางแผนครอบครัวคือประเทศไทยใช้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขเป็นผู้สื่อสารและลงไปในตัว เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับล่างเช่น พนักงานอนามัย และผดุงครรภ์ได้รับการอบรมเพื่อให้บริการวางแผนครอบครัวและลงใจผู้มารับบริการไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศที่กำลังพัฒนาใช้แยกระบบการสื่อสารลงใจออกจากระบบบริการโดยเด็ดขาดคือมีกลุ่มบุคคลและเครือข่ายงานที่ทำหน้าที่ลงใจโดยเฉพาะไปเลย ซึ่งผลปรากฏว่าการลงใจไม่ได้ผลสำเร็จเท่าที่ควรเพราะผู้ลงใจไม่ได้ให้บริการในทันทีหรือบางครั้งมีการลงใจไปโดยไม่มีการบริการพร้อม คนที่เข้าไปขอรับบริการต้องคิดห้วงกลับไป

เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในประเทศไทยส่วนใหญ่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน เนื่องจากเขาสามารถช่วยเหลือประชาชนในเรื่องปัญหาโรคภัยไข้เจ็บได้ นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่จำนวนมากเป็นคนในท้องถิ่น ๆ คนประจำอยู่ จึงสามารถพูดภาษาพื้นเมืองและเข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีของประชาชนได้อย่างดี สามารถพูดให้ประชาชนเชื่อถือและปฏิบัติตามได้

หลักสำคัญที่นักสื่อสารจะต้องพิจารณาคือความสามารถในการให้บริการของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ สมมติว่านักสื่อสารต้องการให้ประชาชนมารับยาเม็ดคุมกำเนิดจะต้องแน่ใจเสียก่อนว่าก่อนที่จะชักจูงประชาชน (จะโดยวิธีใดก็ตาม) เจ้าหน้าที่สาธารณสุขมีความสามารถ (ได้รับการอบรม) ในการขายยานั้น ๆ แล้ว และมียาเพียงพอที่จะแจกได้ทั่วถึง เมื่อแน่ใจในข้อนี้แล้ว จึงจะเริ่มวางแผนการสื่อสาร ซึ่งถ้าเห็นว่าการสื่อสารแบบบุคคลต่อบุคคลหรือบุคคลต่อกลุ่มเหมาะสมที่สุดก็อาจพิจารณาใช้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขเหล่านี้เป็นผู้สื่อสารและลงใจเสียเอง

ในประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ ปัญหาของโครงการสาธารณสุขเกิดขึ้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นปัญหาที่ใหญ่ที่สุดและยากที่จะแก้ไข โดยเฉพาะในประเทศที่มีประชากรหนาแน่นและได้มีการบรรจุเจ้าหน้าที่กระจายไปยัง



ท้องถิ่นต่าง ๆ โดยไม่มีการนิเทศงาน สาเหตุที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขไม่มีประสิทธิภาพเกิดจาก

1. การคัดเลือกไม่เหมาะสม บางครั้งผู้ที่เข้ามาทำงานไม่ได้มีใจรักอย่างแท้จริง หากเข้ามาเรียนเพราะสอบเข้าอะไรไม่ได้ นอกจากนั้น เด็กที่เติบโตในเมืองหลวง เมื่อเรียนจบแล้วถูกส่งไปยังท้องถิ่นกันดารไม่สามารถปรับตัวเองได้

2. การฝึกอบรมไม่ดี โรงเรียนที่ผลิตเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับต่ำกว่าแพทย์ พยาบาล บางครั้งไม่คอยได้รับความสำคัญ (และงบประมาณ) จากผู้บริหาร จึงขาดอุปกรณ์และสถานที่ที่จำเป็น ตลอดจนวิธีการฝึกอบรมก็ไม่ได้ได้รับการพัฒนาให้ทันสมัย นอกจากนั้นในหลาย ๆ ประเทศไม่มีระบบอบรมระหว่างประจำการเลย ผู้ที่เรียนจบไปแล้วจะถูกส่งไปอยู่ที่ไกล ๆ ไม่ได้รับการฟื้นฟูความรู้อีกเลย

3. ขาดแรงจูงใจและสิ่งตอบแทน ปัญหานี้เกิดขึ้นในแทบทุกประเทศที่กำลังพัฒนา สืบเนื่องจากสภาพการทำงานที่ทุรกันดาร ไกลจากความเจริญทั้งมวล ขาดอุปกรณ์ ยา และพาหนะที่จำเป็น เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจะรู้สึกว่าคุณถูกทอดทิ้งโดยเฉพาะในกรณีที่ไม่มียานนิเทศงานหรืออบรมระหว่างประจำการ นอกจากนั้นค่าตอบแทนในรูปเงินเดือนก็น้อย เจ้าหน้าที่จึงไม่มีกำลังใจทำงานเท่าที่ควรและในบางแห่งก็ละเลยงานประจำไปหารายได้ส่วนตัวโดยการเปิดสถานบริการแข่งกับของรัฐ การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้ศึกษาต่อเพื่อปรับวุฒิและเลื่อนตำแหน่ง ควรจะมีขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มแรงจูงใจ

เนื่องจากสาเหตุข้างต้น การผลิตและบรรจุเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจึงต้องกระทำอย่างระมัดระวัง เพื่อให้เกิดปัญหาน้อยที่สุด การมีเจ้าหน้าที่จำนวนมากไม่จำเป็นว่าจะต้องดีเสมอไป รัฐบาลควรจะเน้นถึงขบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพและใช้เวลาปรับปรุงระบบการคัดเลือก การฝึกอบรม การนิเทศงานให้ดีขึ้น จึงค่อย ๆ ผลิตเจ้าหน้าที่ออกไป ดังนั้น การมีเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพดีจำนวนน้อย ๆ ย่อมดีกว่าเจ้าหน้าที่ที่ด้อยคุณภาพจำนวนมาก

(2) หน่วยงานวิจัยและประเมินผล

การวิจัย

การวางแผนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด ๆ นักวางแผนจำเป็นต้องมีข้อมูลให้พร้อมเพื่อช่วยในการตัดสินใจในกรณีของสื่อสารก็เช่นกัน สิ่งที่เขาขาดไม่ได้คือ ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ในเรื่องที่จะสื่อสาร เช่น ความรู้และทัศนคติเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการวางแผนครอบครัว ช่องทางการสื่อสารซึ่งเหมาะกับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ การวิจัยเพื่อหาข้อมูลเหล่านี้มักไม่ได้รับความสำคัญเพียงพอ เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือผู้วางแผนมักคิดว่าตนรู้จักกลุ่มเป้าหมายดีแล้ว สามารถที่จะเข้าไปสื่อสารได้โดยไม่ต้องมีข้อมูลเพิ่มเติม และผู้วางแผนส่วนใหญ่เข้าใจว่า “การวิจัย” คือ การวิจัยทางวิชาการ ซึ่งมีทฤษฎีและศัพท์เทคนิคมากมาย ยากที่จะเข้าใจได้และไม่มีประโยชน์ต่อการทำงานของตน

การวิจัย นอกจากจะออกมาในรูปของการหาข้อมูลเบื้องต้นก่อนดำเนินงาน (pre-operational research) ข้างต้นแล้ว การทดสอบประสิทธิภาพของวิธีการหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ (pre-testing) ก่อนนำมาใช้ ก็จัดได้ว่าเป็นการวิจัยอย่างหนึ่ง เช่น การทำ pilot project และการทดสอบว่าแบบร่างของโปสเตอร์ที่ผลิตขึ้นมาเป็นที่เข้าใจและยอมรับของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ก่อนที่จะผลิตจำนวนมาก ๆ ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเหล่านี้ จะช่วยให้ผู้วางแผนตัดสินใจได้ว่า ควรทำอะไรต่อไป

การประเมินผล

เช่นเดียวกับการวิจัยที่กล่าวแล้วข้างต้น การประเมินผลในที่นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขปรับปรุง ตัวอย่างของการประเมินผลได้แก่การประเมินผลการฝึกอบรมต่าง ๆ การประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข การประเมินว่ากลุ่มเป้าหมายหลักเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปตามที่เราต้องการหรือไม่ การลงทุนไปในงานต่าง ๆ ตามงบประมาณที่วางไว้คุ้มค่าหรือไม่ ฯลฯ

นอกจากการประเมินผลเมื่องานเสร็จสิ้นไปดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น การประเมินผลระหว่างที่งานกำลังดำเนินอยู่ หรือการติดตามผลงาน (monitoring) ก็เป็นสิ่งสำคัญมาก นักสื่อสารจำเป็นต้องทราบว่าการดำเนินไปอย่างไรในทุกขณะเพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องได้ทันทั่วทั้งที่ การติดตามผลงานอย่างมีแผน มักไม่มีใครได้กระทำการ เนื่องจากมีความยุ่งยากซับซ้อนพอสมควร ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็ไม่ได้มีการแก้ไข เพราะผู้บริหารไม่ทราบจนเมื่องานเสร็จสิ้นลงไปแล้วอย่างไม่บรรจบเป้าหมาย

จึงสรุปได้ว่า นักสื่อสารจะต้องรู้จักใช้การวิจัยเพื่อช่วยในการวางแผนของตน ตลอดจนรู้จักติดตามควบคุมผลงานในระหว่างที่การสื่อสารกำลังดำเนินอยู่ และสามารถประเมินผลงานเมื่อการสื่อสารเสร็จสิ้นไปแล้ว การที่นักสื่อสารจะสามารถทำสิ่งข้างต้นได้นั้น จำเป็นจะต้องได้รับความสนับสนุนจากหน่วยงานวิจัยหรือกลุ่มบุคคลผู้มีความสามารถในการวิจัยและประเมินผล ทั้งนี้ เป็นเพราะนักสื่อสารอาจจะไม่มีความสามารถหรือความถนัดในงานด้านนี้พอเพียง อย่างไรก็ตาม นักสื่อสารจะต้องสามารถรู้ว่าเมื่อไรควรจะมีการวิจัยหรือประเมินผลประเภทใดควรให้ใครทำ และสามารถควบคุมให้งานวิจัยเป็นไปในแบบที่ตนต้องการได้

(3) หน่วยงานทางด้านวิชาการ

งานวิชาการในที่นี้หมายถึงวิชาการที่หน่วยงานจะต้องนำไปเผยแพร่เช่น ในกรณีการวางแผนครอบครัว หน่วยงานสาธารณสุขจะต้องมีเจ้าหน้าที่วิชาการเช่น แพทย์ พยาบาล นักวิจัยซึ่งมีความพร้อมทางด้านวิชาการ สามารถแน่ใจได้ว่าเนื้อหาวิชาการ (สาร) ที่จะสื่อไปยังกลุ่มเป้าหมายนั้นถูกต้องทันสมัยและใช้ได้ในสภาพ

แวดล้อมของกลุ่มเป้าหมาย

ตัวอย่างของปัญหาความพร้อมในด้านนี้เกิดขึ้นในบางประเทศที่ยังด้อยพัฒนามาก ๆ กล่าวคือเมื่อผู้เชี่ยวชาญจากประเทศตะวันตกนำยาฉีดคุมกำเนิดเข้าไปแนะนำผู้บริหารที่รับไว้และดำเนินการชักชวนให้ประชาชนมารับบริการด้านนี้ โดยไม่ได้ศึกษาวิจัยว่ายาฉีดซึ่งเพิ่งจะมีการคิดค้นขึ้นมาได้นั้น จะมีผลกระทบหรืออาการข้างเคียงต่อประชาชนอย่างไรบ้าง นักสื่อสารและผู้สนใจเองก็ไม่สามารถพูดถึงประโยชน์ของยาฉีดได้อย่างหนักแน่น เพราะไม่ทราบเหมือนกันว่าจริง ๆ แล้ว มันมีโทษหรือไม่ ทั้งนี้เพราะขาดนักวิชาการ ดำรงและเอกสารวิชาการใหม่ ๆ ที่จะศึกษา ตลอดจนข้อมูลจากการวิจัยในสภาพของกลุ่มเป้าหมายในประเทศของตน การที่จะโฆษณาว่ายาฉีดจะได้ผลในประเทศปาปัวนิวกินี เพราะว่าเคยได้ผลดีจากการใช้ของหญิงชาวอเมริกันมาแล้วนั้น จึงไม่ควรจะทำอย่างยิ่ง

ปัญหาอีกด้านหนึ่งของวิชาการ ก็คือการเห่อตามประเทศตะวันตก ผู้บริหารมักจะยินดีรับวิทยาการก้าวหน้าของประเทศซึ่งพัฒนาแล้วเข้ามาใช้ในประเทศของตน โดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสม ที่จริงแล้ววิชาการบางอย่างสามารถนำมาปรับให้เหมาะสมกับสภาพของกลุ่มเป้าหมายใหม่ได้โดยใช้การวิจัยเข้าช่วย ดังนั้นจำเป็นต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยวิจัยทางวิชาการและผู้ที่จะนำวิชาการนั้นไปใช้ (เช่นนักสื่อสาร) มิฉะนั้นแล้วผลงานวิจัยวิชาการที่ดี ๆ อาจไม่ได้นำออกมาใช้เลย หรืองานวิจัยก็ทำไปโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในประเทศเลยก็ได้

บางครั้งหน่วยงานเผยแพร่ละเลยที่จะหาข้อมูลทางวิชาการจากนักวิชาการ ทั้ง ๆ ที่ข้อมูลมีพร้อมอยู่แล้ว ทำให้ตนเองไม่มั่นใจว่าเนื้อหาที่จะสื่อสารนั้นถูกต้องหรือไม่ และทำการสื่อสารไปทั้ง ๆ ที่ไม่มีความแน่ใจ เมื่อผู้ฟังถาม ก็ตอบคำถามไม่ได้ แก่ข่าวลือไม่ได้ เช่น ข่าวลือที่ว่า การใส่ห่วงอนามัยจะทำให้เกิดมะเร็งที่มดลูก ซึ่งข่าวนี้ทำให้ประชาชนพากันมาที่สถานอนามัยเพื่อถอดห่วงออกเป็นจำนวนมาก บางครั้งนักสื่อสารถึงกับสื่อสารในเรื่องที่ข้อมูลคลาดเคลื่อนอย่างมากก็มี เช่น อธิบายวิธีการทำหมันผิดจนผู้ฟังเข้าใจว่าเหมือนกับการตอน ซึ่งผลจากการสื่อสารอย่างนี้จะเสียหายกับ

งานวางแผนครอบครัวเป็นอย่างมาก

(4) หน่วยงานผลิตและแจกจ่ายวัสดุอุปกรณ์วางแผนครอบครัว

นักสื่อสารบางท่านอาจจะแปลกใจว่าทำไมการผลิตและแจกจ่ายเวชภัณฑ์ต่าง ๆ จึงจะมาเกี่ยวกับงานสื่อสารของตน ที่จริงแล้วถ้าดูเพียงผิวเผิน ๆ จะเห็นว่าเวชภัณฑ์ไม่น่าจะมาเกี่ยวข้องกับตัว แต่ตามความเป็นจริงปัญหาเรื่องความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์สาธารณสุขนั้น สำคัญมากพอ ๆ กับตัวเจ้าหน้าที่สาธารณสุขผู้ให้บริการเลยทีเดียว ในหลาย ๆ ประเทศ งานสื่อสารทางการสาธารณสุขล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เพราะกระทรวงสาธารณสุขไม่สามารถแจกจ่ายวัสดุอุปกรณ์ไปยังประชาชนได้เช่น ในการมุ่งใจให้ประชาชนมารับบริการวางแผนครอบครัว ประชาชนที่เชื่อถือไม่รู้ว่าจะไปรับบริการได้ที่ไหน เพราะสถานื่อนามัยใกล้บ้านไม่มี หรือบางแห่งมีสถานื่อนามัยแต่ขาดยาที่จำเป็นสำหรับคนที่มาขอรับบริการย่อมเกิดความเบื่อหน่ายที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ใจ เพราะไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร และเกิดความรู้สึกไม่เชื่อถือผู้ใจ เพราะสิ่งที่เขาพูดนั้นไม่ตรงกับความเป็นจริงที่ได้ประสบ ดังนั้น นักสื่อสารจะต้องแน่ใจว่าวัสดุอุปกรณ์สาธารณสุขมีอยู่พร้อมที่จะให้บริการตามที่ตนได้สื่อสารไปเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายสามารถเปลี่ยนพฤติกรรมไปได้ตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

สาเหตุที่ทำให้วัสดุอุปกรณ์ขาดแคลนหรือแจกจ่ายไปไม่ถึงถึงมีหลายประการ สาเหตุที่พบบ่อย คือ การที่ประเทศนั้น ๆ ไม่สามารถผลิตวัสดุอุปกรณ์หรือเวชภัณฑ์ได้ด้วยตนเอง จึงต้องสั่งซื้อจากภายนอกด้วยราคาแพงหรือรอรับบริจาคจากองค์กรช่วยเหลือต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งจะกินเวลานาน หรือบางครั้งได้ของมาไม่ตรงตามความต้องการ ทำให้ใช้ไม่ได้ หรือใช้ไม่ได้ดี อีกสาเหตุหนึ่ง คือการขาดระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพ บางครั้งยาและเวชภัณฑ์มีอย่างล้นเหลือในสำนักงานใหญ่ในเมืองหลวงหรือในตัวจังหวัด แต่ไม่มีผู้รับผิดชอบที่จะแจกจ่ายออกไปหรือขาดยานพาหนะที่จะบรรทุกไป นอกจากนี้ บางครั้งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขไม่มีความรู้ในเรื่องการเก็บรักษาเวชภัณฑ์ต่าง ๆ หรือขาดอุปกรณ์ที่

จะช่วยเก็บรักษา เช่น ตู้เย็น ทำให้ยาเกิดเสื่อมคุณภาพหมดอายุใช้งานไปทั้ง ๆ ที่ได้ถูกส่งไปจนถึงสถานื่อนามัยในระดับตำบลและหมู่บ้านแล้ว หากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขรู้จักเก็บรักษา ควบคุมปริมาณที่มีอยู่ และดำเนินการส่งหรือเบิกเพิ่มเติมเป็นประจำ ไม่ให้ยาที่จำเป็นขาดแคลนได้ ปัญหาเหล่านี้อาจจะแก้ไขได้บ้าง นอกจากนั้น ประชาชนผู้มารับบริการจะต้องได้รับคำแนะนำที่ถูกต้องในการใช้ยา วิธีเก็บรักษาเพื่อที่จะได้ผลในการป้องกันและรักษาตามที่ต้องการด้วย

(5) หน่วยงานฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร

จุดมุ่งหมายของการอบรมก็เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ในระยะหลังช่วง 10 ปีมานี้ หน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทยมีความตื่นตัวทางด้านฝึกอบรมมากขึ้น มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการอบรมและมีการให้งบประมาณสำหรับการอบรมเพิ่มมากขึ้น การอบรมที่ทำกันอยู่พอแบ่งตามเนื้อหาออกได้เป็น 2 แบบ คือ

1. อบรมวิชาการ (Technical Training) เช่น เทคนิคการคุมกำเนิด วิธีเขียนรายงานของพนักงานอนามัย
2. อบรมวิธีการสื่อสารและเผยแพร่ (Communication Training) เช่น วิธีการมุ่งใจ วิธีใช้สื่อทัศนูปกรณ์ในการเผยแพร่

ในโครงการวางแผนครอบครัวของประเทศไทย เจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้รับการอบรมทั้ง 2 อย่างข้างต้นไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งทำให้เขาสามารถมุ่งใจและให้บริการไปด้วยกัน ในหลาย ๆ ประเทศที่ผู้เขียนทำงานอยู่ การอบรมนี้มักจะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดตามเครือข่ายงานของบุคลากร คือ บุคลากรสาธารณสุขก็จะได้รับการอบรมด้านวิชาการอย่างเดียว และบุคลากรเผยแพร่ก็จะได้ถูกอบรมเรื่องวิธีการสื่อสารเป็นหลัก ในประเทศไทยการอบรมทั้งสองด้านได้ก้าวหน้าไปมาก อย่างไรก็ตามด้านการสื่อสารนั้น ยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์และตำราต่าง ๆ ยังเป็นภาษาต่างประเทศอยู่ ทำให้การอบรมในบางครั้งเป็นการสอนทฤษฎีเสียมากกว่าการปฏิบัติ

โดยทั่วไป การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาคสนาม เช่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุขนั้น ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น

1. ผู้บริหารบางคนเห็นว่าการอบรมจะแก้ไข ปัญหาได้ทุกอย่าง บางครั้งเจ้าหน้าที่ทำงานบกพร่องนั้น ไม่ใช่เพราะเขาไม่รู้งาน แต่เป็นเพราะขาดขวัญและกำลังใจ ดังนั้น การแก้ไขโดยการอบรมให้รู้เทคนิค การปฏิบัติงานก็ช่วยอะไรไม่ได้ ในโครงการบางโครงการ บางครั้งการอบรมมีอยู่ประจำเพื่อจนเกินไป จนเจ้าหน้าที่แทบไม่มีเวลาอยู่ปฏิบัติงานที่สถานีอนามัยเลย เช่น ผดุงครรภ์ซึ่งต้องรับงานสาธารณสุขทุกด้าน จะถูกเรียกไปอบรมเรื่องอนามัยโรงเรียนจากกองอนามัยโรงเรียน อบรมเรื่องวางแผนครอบครัวจากกองอนามัยครอบครัว อบรมเรื่องสาธารณสุขมูลฐานจากกองฝึกอบรม อบรมเรื่องสุขศึกษาจากกองสุขศึกษา ฯลฯ ซึ่งการอบรมซึ่งซ้ำซ้อนกันนี้อาจจะสามารถทำรวมกันได้ ถ้าหน่วยงานที่ให้การอบรมจะมีการประสานงานกัน ให้ดีกว่านี้

2. การอบรมบางครั้งจัดขึ้นตามความต้องการของผู้สอน หรือทำตามคำแนะนำและหลักสูตรที่ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศทำไว้ แทนที่จะมีการค้นหาคำความต้องการของผู้เรียน ว่าผู้เรียนมีปัญหาในการทำงานอย่างไรบ้าง และควรอบรมเรื่องอะไรบ้างเพื่อจะได้แก้ปัญหาเหล่านั้น ข้อมูลเหล่านี้อาจได้จากการนิเทศงาน ซึ่งผู้นิเทศงานจะต้องนำมาป้อนกลับให้ผู้อบรมทราบเพื่อว่าจะได้จัดอบรมเพื่อแก้ปัญหาที่ผู้นิเทศได้ไปพบมา อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศยังขาดระบบนิเทศงาน และผู้ปฏิบัติงานภาคสนามมักจะต้องทำงานเองโดยไม่เคยได้รับการเชื่อมเยียนจากผู้นิเทศเลย ดังนั้น จึงเท่ากับไม่เคยมีการฝึกในระหว่างการปฏิบัติงานเลย

3. ครูผู้ฝึกอบรมขาดความรู้ที่สำคัญทั้งสองด้าน คือ

3.1 ความรู้ในวิชาการที่จะนำไปสอน เช่น เทคนิคการวางแผนครอบครัว และ

3.2 ความรู้ในเรื่องเทคนิคการเรียนการสอน (วิชาครู)

ในประเทศที่ทำการอบรมอย่างกว้างขวางให้ครอบคลุมผู้เรียนจำนวนมาก ๆ บางครั้งผู้สอนอาจมีไม่พอ โดยเฉพาะในท้องถิ่นห่างไกลความเจริญซึ่งในบางแห่งใช้วิธีแก้โดยการจับทเรียนสำเร็จรูป (บทเรียนด้วยตนเอง) ซึ่งก็มีทั้งข้อดีและข้อจำกัด ส่วนในเรื่องวิชาครูนั้นเป็นสิ่งสำคัญมาก แต่มักไม่มีใครมีใครสนใจเพราะนักวิชาการที่เป็นผู้ฝึกอบรมมักจะเข้าใจว่าผู้ที่มีความรู้จะสอนได้ทุกคน ซึ่งไม่จริง ดังนั้น ครูผู้ฝึกอบรมควรได้รับการอบรมทางด้านเทคนิคการเรียนการสอน (การถ่ายทอด การเขียนหลักสูตร การใช้อุปกรณ์การสอน การประเมินผล ฯลฯ) เสียก่อน

4. การขาดแคลนอุปกรณ์และสถานที่ที่เหมาะสม สำหรับการอบรม การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาในการอบรมเป็นสิ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการอบรมและลดงานของผู้ฝึก แต่การนำเทคโนโลยีมาใช้นั้น จะต้องทำอย่างระมัดระวังและประหยัด และผู้ใช้จะต้องรู้ว่าอุปกรณ์แพง ๆ นั้นเป็นเพียงเครื่องช่วยสนับสนุนการอบรม ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ สิ่งที่สำคัญคือ เอกสาร ตำรา และหนังสืออ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งควรมีเป็นภาษาไทยให้พร้อมและมีเนื้อเรื่องเหมาะสมกับประเทศไทย เอกสารเหล่านี้ควรมีใช้ในขณะฝึกอบรม และควรส่งไปให้ผู้ได้รับการอบรมภายหลังที่เขากลับไปยังสถานีอนามัยแล้วเป็นระยะ ๆ เป็นการช่วยฟื้นฟูความรู้ให้ด้วย

5. วิธีการสอนซึ่งควรปรับปรุงให้ได้ผลดีขึ้น การอบรมส่วนใหญ่ยังใช้แต่วิธีบรรยาย ซึ่งบางครั้งก็ได้ผลดี แต่บางครั้งก็ทำให้ผู้ฟังเบื่อ ผู้สอนควรใช้วิธีการหลาย ๆ อย่างตามกลุ่มผู้เรียน และจุดมุ่งหมายของการสอน โดยเฉพาะการสอนเพื่อให้เกิดทักษะจำเป็นจะต้องมีการสาธิตและลงมือฝึกปฏิบัติโดยใช้อุปกรณ์ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะต้องใช้เวลากลับไปปฏิบัติงานจริง ๆ

6. การปรับปรุงการประเมินผล การประเมินผล การฝึกอบรมมักจะไม่ค่อยทำกัน ทั้งนี้เพราะเป็นสิ่งที่ยุ่งยากและเสียเวลาพอสมควร นอกจากนั้นผู้สอนมักจะเน้นการประเมินผู้เรียนมากกว่าจะให้ผู้เรียนประเมินผู้สอน ซึ่งที่จริงแล้วควรจะมีการประเมินกันทั้งสองฝ่ายเพื่อชี้ข้อบกพร่องซึ่งจะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป

(6) หน่วยงานผลิต สรรหา และแจกจ่าย อุปกรณ์การสื่อสาร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า หน่วยงานสื่อสาร เช่น กองสุกศึกษา หรือฝ่ายเผยแพร่โครงการวางแผนครอบครัวมีนักสื่อสารอยู่เป็นจำนวนไม่มากนัก นักสื่อสารเหล่านี้จะกระจายงานผ่านเครือข่ายเจ้าหน้าที่สาธารณสุขภาคสนามซึ่งได้รับการอบรมทางด้านเทคนิคการสื่อสาร เจ้าหน้าที่เหล่านี้ช่วยในการเผยแพร่และจูงใจประชาชนให้มารับบริการวางแผนครอบครัว อุปกรณ์สื่อสารต่าง ๆ ช่วยให้งานของเขามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนพบว่าในบางประเทศซึ่งมีงบประมาณช่วยเหลือจากองค์การนานาชาติสูงมักจะผลิตและซื้ออุปกรณ์เป็นจำนวนมากโดยไม่มีคามจำเป็น อุปกรณ์ที่ซื้อมักมีราคาแพง เช่น เครื่องผลิตและฉายภาพยนตร์ เทปโทรทัศน์ วัสดุอุปกรณ์สื่อสารมวลชน ซึ่งจากการวิจัยในหลายประเทศพบว่ามีประโยชน์ในการจูงใจน้อยกว่าการใช้นักคลพูดจากันโดยไม่ต้องมีอุปกรณ์อะไรเสียอีก นอกจากนั้นปัญหาที่ตามมาคือรัฐบาลไม่สามารถจะใช้งบประมาณรองรับเมื่อโครงการนานาชาติจบไปแล้ว ทำให้อุปกรณ์เหล่านี้ขาดคนดูแล ขาดอะไหล่ตลอดจนวัสดุ เช่น ม้วนเทปและฟิล์ม และทำให้ต้องเลิกใช้ไปในที่สุด ในบางครั้งอุปกรณ์แพง ๆ และใช้ยาก ๆ เหล่านี้ถูกนำเข้าประเทศโดยมีผู้เชี่ยวชาญมาประจำโครงการ ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้บางครั้งก็ลืมไปว่ามีหน้าที่ต้องฝึกอบรมเจ้าของประเทศให้เขายืนอยู่ด้วยตนเองได้ จึงไม่ได้ถ่ายทอดความรู้อะไรไว้ให้ เมื่อผู้เชี่ยวชาญกลับไปแล้ว เจ้าหน้าที่ของประเทศนั้น ๆ ก็ยังไม่ได้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นอีกเลย

อุปกรณ์สำหรับการสื่อสารนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นของราคาแพงหรือของแปลกใหม่เสมอไป ของธรรมดา เช่น ภาพพลิก โปสเตอร์ ฯลฯ ก็ให้ประโยชน์ได้ ถ้ามีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ช่วยอธิบายให้ผู้ฟังได้เข้าใจอย่างถ่องแท้ ดังนั้น ก่อนที่จะทำการผลิตอุปกรณ์ควรจะได้มีการวิจัยถึงกลุ่มเป้าหมายก่อน และเมื่อเริ่มผลิตแล้วควรจะได้ทำการทดสอบกับกลุ่มเป้าหมายว่าอุปกรณ์นั้น ๆ มีความเหมาะสม กลุ่มเป้าหมายดูแล้วเข้าใจดีและยอมรับ การทดสอบนี้ เป็นขั้นตอนสำคัญในการผลิตอุปกรณ์

เมื่อผลิตอุปกรณ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว และนำไปใช้กับกลุ่มเป้าหมายในสถานการณ์จริง ๆ แล้ว ก็ควรจะประเมินผลดูว่ากลุ่มเป้าหมายเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปตามที่ต้องการหรือไม่

วัสดุอุปกรณ์การสื่อสารสามารถแบ่งกว้าง ๆ ได้เป็น 3 ประเภท

1. วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้อบรมนักสื่อสารและผู้ให้บริการ (training materials) ได้แก่ เอกสารประกอบการสอนเรื่องการจูงใจในการวางแผนครอบครัว ภาพยนตร์เรื่องการทำคลอดตามบ้าน สไลด์เรื่องวิธีจัดคลินิก เป็นต้น

2. วัสดุอุปกรณ์ที่นักสื่อสารนำไปใช้กับประชาชน (field worker materials หรือ communication materials for field workers) เช่น ภาพพลิกที่ผดุงครรภ์ใช้กับผู้มารับบริการที่สถานีอนามัย หุ่นจำลองการใส่ห่วงคุมกำเนิด เป็นต้น

3. วัสดุอุปกรณ์สำหรับสื่อสารมวลชน (mass media materials) ได้แก่ รายการวิทยุ โทรทัศน์ ข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

วัสดุอุปกรณ์ทั้ง 3 ชนิดนี้ มีความสำคัญในตัวของมันเองและมีความสัมพันธ์กันด้วย ในการสื่อสารหรือเผยแพร่เรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การวางแผนครอบครัว โดยวิธีทำหมัน จะเห็นว่าก่อนอื่นจะต้องมีการอบรมเจ้าหน้าที่สาธารณสุขให้ทำหมันเป็น และจูงใจประชาชนให้เข้ามาทำหมันได้ ดังนั้น วัสดุอุปกรณ์เพื่อใช้อบรมจึงจะต้องถูกผลิตขึ้นมาเป็นอันดับแรก ขึ้นต่อไปเมื่อเจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้รับการอบรมเรียบร้อยแล้ว จำเป็นต้องมอบอุปกรณ์ให้เขาไปใช้กับประชาชน ดังนั้นจึงต้องผลิตคู่มือวางแผนครอบครัว รูปภาพแสดงการทำหมัน และภาพพลิกให้เขาได้นำกลับไปใช้ที่สถานีอนามัย วัสดุอุปกรณ์เหล่านี้คือเครื่องมือของนักสื่อสารขั้นที่สามเพื่อช่วยสนับสนุนงานสื่อสารของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขซึ่งทำแบบบุคคลต่อบุคคล และบุคคลต่อกลุ่ม เราควรผลิตวัสดุอุปกรณ์สื่อสารมวลชนขึ้น เช่น รายการวิทยุเกี่ยวกับการทำหมัน เป็นต้น

การวางแผนผลิตวัสดุอุปกรณ์อย่างมีขั้นตอนต่อเนื่องกันข้างต้นมีความสำคัญมาก เพราะเป็นการประกันว่าเนื้อเรื่องที่จะพูดเกี่ยวกับการทำหมันนั้น สอด

ก็ต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในอันที่จะให้ประชาชนมารับการทรมาน อย่างไรก็ตามโครงการสาธารณสุขทั่ว ๆ ไป มิได้เล็งเห็นภาพรวมเช่นนี้ การผลิตวัสดุอุปกรณ์จึงเป็นแบบต่างคนต่างทำฝ่ายอบรมก็มุ่งผลิตวัสดุอุปกรณ์สำหรับอบรม ฝ่ายเผยแพร่ก็มุ่งผลิตตัววัสดุอุปกรณ์สำหรับจูงใจ ซึ่งบางครั้งเนื้อหาขัดกันก็มี และเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกัน ทำให้เสียงบประมาณมาก

(7) หน่วยงานวางแผนและบริหารงาน

การวางแผนและการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารในที่นี้ คือ การที่ผู้บริหารมีความเข้าใจถึงความสำคัญของระบบงานสื่อสารทั้งหมดดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และสามารถบริหารงานโดยใช้ทรัพยากรจากระบบงานย่อยหรือหน่วยงานทั้งหมดมาประสานกันได้อย่างผล หน่วยงานที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ควรได้รับความสำคัญจากผู้บริหารโดยทั่วถึงกันและมีโอกาสเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อจุดมุ่งหมายเดียวกัน เพราะถ้าขาดไปเสียอย่างใดอย่างหนึ่ง งานสื่อสารก็จะไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เช่น การสื่อสารที่ดำเนินไปโดยอุปกรณ์ยังผลิตไม่เสร็จ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขต้องให้บริการยาเม็ดคุมกำเนิด ทั้ง ๆ ที่ยังไม่เคยรู้เรื่อง ยังไม่ได้รับการอบรมเรื่องเทคนิคการจ่ายยามาก่อน

โดยทั่ว ๆ ไปจะพบว่า การสื่อสารข่าวสารจากระดับบนลงล่าง มักจะเกิดขึ้นมากกว่าในทางตรงข้าม คือมี

การสั่งการจากผู้บริหารระดับสูงไปยังผู้บริหารระดับต่ำลงไปถึงผู้ปฏิบัติงานมากกว่าจะมีข้อมูลสะท้อนกลับ (feed-back) จากผู้ถูกสั่ง ขึ้นมายังผู้บริหาร และนอกจากนั้นการสื่อสารขึ้นลงตามโครงสร้างการบริหาร (vertical flow of information) มีมากกว่าการสื่อสารระหว่างหน่วยงานในระดับเดียวกัน (horizontal flow of information) ดังนั้น การที่ผู้บริหารจะประสานงานจากหน่วยทั้งห้า นั้น จึงยุ่งยากพอสมควร ในบางครั้งผู้บริหารไม่มีอำนาจในการควบคุมหน่วยงานเหล่านี้ จึงไม่สามารถใช้ทรัพยากรจากหน่วยงานเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้น ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของหน่วยงาน การเมือง งบประมาณ กำลังคน ฯลฯ ยังเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ผู้บริหารที่ดีจำเป็นจะต้องทราบถึงเทคนิคการเข้ากับคนในขณะเดียวกันก็ต้องเข้มแข็งพอที่จะใช้คนให้ถูกกับงานและจะต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับเส้นสายทางการเมือง

เอกสารอ้างอิง

- Woods, J.L. Making Rural Development Projects More Effective : A System Approach. Bangkok : DTCP, 1982.
- Lertlak S. Burusphat. An Integrated Training/Motivation Strategy For a National Family Planning Programme. Bangkok : DTCP, 1979. 1975.
- Lertlak S. Burusphat. Some Problems Related to the Training Process. Bangkok : DTCP, 1977.

