

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสถานการณ์ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตามสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ทำให้บทบาทหน้าที่ของพ่อแม่เปลี่ยนแปลงไป ต้องประกอบ อาชีพนอกบ้านในเวลากลางวัน จึงทำให้ไม่สามารถดูแลลูกของตนเองได้อย่างเต็มที่ พ่อแม่ ผู้ปกครองต้องนำเด็กฝากเลี้ยงไว้กับศูนย์เด็กเล็ก จากข้อมูลการสำรวจของกรมอนามัยเกี่ยวกับการ เลี้ยงดูเด็กในประเทศไทย พบว่า เด็กเล็กอายุ 0-5 ปี ได้รับการอบรมเลี้ยงดู ช่วงเวลากลางวันในศูนย์ เด็กเล็ก ถึงร้อยละ 29.5 (กรมอนามัย, 2547) ซึ่งเด็กในวัยนี้เป็นวัยแห่งการเจริญเติบโต เป็น จุดเริ่มต้นของการวางรากฐานชีวิต จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญา การอบรมเลี้ยงดูและการ ส่งเสริมพัฒนาการของเด็กวัยนี้อย่างถูกต้อง เหมาะสม ทำให้เด็กเติบโตเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าใน อนาคต จากการสำรวจภาวะสุขภาพและพัฒนาการเด็กปฐมวัย ของกรมอนามัย พบว่าการอบรมเลี้ยง ดูเด็กเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงต่อกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาการ ตลอดจนความสามารถและ บุคลิกภาพของเด็ก (กรมอนามัย, 2547) ดังนั้นในการบริหารจัดการศูนย์เด็กเล็กในแต่ละแห่งให้มี คุณภาพและมาตรฐานตาม โครงการศูนย์เด็กเล็กนอกระบบ จึงมีความสำคัญอย่างมาก

ศูนย์เด็กเล็กเป็นแหล่งเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกด้านของเด็กเล็กอายุ 0-5 ปี หากศูนย์เด็ก เล็กในชุมชนไม่มีคุณภาพและมาตรฐานที่ดี เด็กที่นำมาฝากเลี้ยงก็จะได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ ต่ำกว่ามาตรฐานที่เด็กในวัยนี้ควรจะได้รับ เมื่อเด็กเติบโตเข้าสู่วัยเรียน ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ต่อตัว เด็ก เช่น ปัญหาด้านการเรียน ปัญหาด้านจิตใจและอารมณ์ ปัญหาด้านสังคม เป็นต้น แตกต่างกับเด็ก 0-5 ปี ที่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกวิธี ในสภาพแวดล้อมที่ดี มีผู้ดูแลเอาใจใส่ ให้ความรักความอบอุ่น เด็กจะมีการพัฒนาที่ดีสมวัย มีการพัฒนาด้านสติปัญญา อารมณ์ที่ดีและไม่มีปัญหาด้านสังคม (กรมอนามัย, 2549) จากการศึกษาของ สุวิทย์ สมบัติ (2540) พบว่าศูนย์เด็กเล็กสวนเขื่อน จังหวัด แพร่ มีการดำเนินงาน ควบคุมดูแล ช่วยเหลือและสนับสนุนจากผู้บริหารงานและผู้ดูแลเด็กของศูนย์ เด็กเล็กอย่างสม่ำเสมอ และจัดสถานที่ให้มีสภาพที่เหมาะสมกับการเลี้ยงดูเด็ก ประกอบกับการ มีส่วนร่วมของชุมชนที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงาน ทำให้เด็กเล็กในศูนย์เด็กเล็ก

สวนเขื่อน มีพื้นฐานด้านการเจริญเติบโตที่ดี มีพัฒนาการสมวัย สุขภาพร่างกายสมบูรณ์ แข็งแรง และมีความพร้อมในการเรียนรู้ที่ดี กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในชุมชนให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่ดี จึงได้ริเริ่มโครงการศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานและมาตรฐานของศูนย์เด็กเล็กทุกแห่ง โดยเริ่มดำเนินการโครงการศูนย์เด็กเล็กน่ายู่มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ในบางจังหวัดและได้ดำเนินการอย่างจริงจังในปี 2547 เป็นต้นมา แต่ผลการดำเนินงานตามโครงการศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ทั่วประเทศก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย คือ มีศูนย์เด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ประเมินระดับพื้นฐานร้อยละ 84.77 จากเป้าหมายที่ตั้งไว้ ร้อยละ 90 และศูนย์เด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ประเมินระดับดีและดีมาก ร้อยละ 47.67 จากเป้าหมายที่ตั้งไว้ ร้อยละ 40 (กรมอนามัย, 2550) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ที่ต้องพัฒนาให้ดีขึ้น

การดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ของจังหวัดแพร่ ในปีงบประมาณ 2550 ประสบความสำเร็จอย่างสูง คือ มีศูนย์เด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ประเมินระดับดีและดีมาก คิดเป็นร้อยละ 78.5 และผ่านเกณฑ์ประเมินระดับพื้นฐานขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 99 แต่เมื่อพิจารณาในระดับอำเภอของอำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่ พบว่าศูนย์เด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ประเมินระดับดีและดีมาก คิดเป็นร้อยละ 45.45 ผ่านเกณฑ์ประเมินระดับพื้นฐานขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 96.97 และไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ควรปรับปรุง ร้อยละ 3.03 ซึ่งตามเป้าหมายการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กระดับจังหวัดและอำเภอ คือศูนย์เด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ประเมินระดับดีและดีมากรวมกันไม่น้อยกว่า ร้อยละ 50 และผ่านเกณฑ์ประเมินระดับพื้นฐานขึ้นไปร้อยละ 100 (สาธารณสุขอำเภอร้องกวาง, 2550) ดังนั้นหลายหน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบดูแลศูนย์เด็กเล็กในอำเภอร้องกวางควรเร่งดำเนินการแก้ไข ซึ่งการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายจะทำให้การดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กมีคุณภาพและมาตรฐานที่ดีขึ้น

การมีส่วนร่วมของชุมชน มีความสำคัญต่อกระบวนการส่งเสริมชุมชนให้เข้มแข็งทำให้เกิดการพัฒนาในด้านต่างๆ ในชุมชนอย่างยั่งยืน และนำไปสู่การพึ่งพาตนเองของชุมชนได้ในที่สุด มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและขั้นตอน การมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นกระบวนการที่ให้ผู้ชุมชนได้มีโอกาสในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ในทุกขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินการกิจกรรม 3) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและ 4) การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล (อภินันท์, 2527 และชูชาติ พ่วงสมจิตร, 2540) สำหรับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กก็ประกอบไปด้วยกระบวนการนี้เช่นกัน ซึ่งผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กประกอบด้วย บุคคล 4 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข

เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการศูนย์เด็กเล็กและผู้ดูแลเด็ก (กรมอนามัย, 2547) จากการศึกษา ของกาญจนา เลิศวุฒิ (2545) พบว่าการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องมีหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการศูนย์เด็กเล็ก ผู้ดูแลเด็กและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญโดยตรงในการดูแลและกำกับการดำเนินงานทั้งหมดในศูนย์เด็กเล็ก มีหน้าที่ในการสนับสนุน งบประมาณ การจัดการด้านสถานที่ และสิ่งแวดล้อม การจัดการเรื่องอาหารกลางวันและอาหารเสริม เป็นต้น (กรมอนามัย, 2547) และผู้ที่มีบทบาทสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง คือ ผู้ดูแลเด็กในศูนย์เด็กเล็ก เพราะต้องดูแลเด็กตลอดเวลาที่เด็กอยู่ในศูนย์เด็กเล็กเป็นบุคลากรหลักในการดำเนินงานตาม โครงการศูนย์เด็กเล็กน่ายุ้ยให้บรรลุ เป้าหมาย เพราะหากไม่มีผู้ดูแลเด็กย่อมไม่สามารถดำเนินกิจกรรมใดๆ ในศูนย์เด็กเล็กได้ (กรมอนามัย, 2549) นอกจากนี้ผู้ที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กที่กล่าวมาแล้วนั้น กรรมการศูนย์เด็กเล็กเป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนสำคัญ เพราะได้รับการยอมรับและคัดเลือกมาจาก ชุมชนให้เข้ามาบริหารจัดการ สนับสนุน ประสานงานและช่วยเหลือการทำงานของ ผู้ดูแลเด็ก ซึ่งกรรมการศูนย์เด็กเล็กประกอบไปด้วย ผู้นำองค์กรชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้ปกครองเด็ก อาสาสมัครสาธารณสุข สมาชิกสภาตำบลและประชาชนทั่วไป (กรมอนามัย, 2549) ในส่วนของ ภาครัฐ บุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กในชุมชน คือ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ประจำสถานีอนามัยทุกแห่งที่ดูแลศูนย์เด็กเล็กในพื้นที่รับผิดชอบของตน มีบทบาทในการ สนับสนุนด้านคุณภาพและด้านวิชาการให้แก่ศูนย์เด็กเล็ก ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับ นโยบายจากส่วนกลาง เผยแพร่ข่าวสารประชาสัมพันธ์ ควบคุมกำกับ ติดตามผลการดำเนินงานและ ประเมินผลการดำเนินงาน (กรมอนามัย, 2549)

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านคุณภาพและ ด้านวิชาการ โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานตามโครงการศูนย์เด็กเล็กน่ายุ้ยให้ทั้งหมด 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการส่งเสริมสุขภาพ 2) ด้านการส่งเสริมพัฒนาการเด็ก 3) ด้านบริการอาหาร สะอาด ปลอดภัย 4) ด้านสิ่งแวดล้อมสะอาด ปลอดภัย 5) ด้านบุคลากร 6) ด้านการมีส่วนร่วมของ ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กรมอนามัย, 2547) ซึ่งใน การดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กในพื้นที่นั้น การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็ก มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การดำเนินงานของศูนย์เด็กเล็กประสบความสำเร็จจากการศึกษา ของสุวิทย์ สมบัติ (2540) พบว่า ปัจจัยที่สำคัญของกระบวนการพัฒนาเด็กเล็ก คือ การมีส่วนร่วมใน การดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กของ องค์กรชุมชน กรรมการศูนย์เด็กเล็ก ผู้ดูแลเด็กและประชาชนและถ้า ชุมชนให้ความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์เด็กเล็กจะส่งผลให้ศูนย์เด็กเล็ก

เกิดการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กผ่านเกณฑ์ประเมินของศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ได้ สอดคล้องกับการศึกษาของ บรรณเจตพร หาญแก้ว (2549) พบว่า ศูนย์เด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ประเมินระดับพื้นฐานทุกแห่งในเขต อำเภอแม่ทะ มีระดับการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วน ตำบลที่รับผิดชอบในการดำเนินการศูนย์เด็กเล็กอยู่ในระดับสูง และจากการศึกษาของพิทยา ภาโน มัย (2550) พบว่าการนำกระบวนการ การมีส่วนร่วมของชุมชนมาใช้พัฒนาศูนย์เด็กเล็กที่ไม่ผ่าน เกณฑ์ประเมินมาตรฐานศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ได้ ทำให้ศูนย์เด็กเล็กสามารถพัฒนาจนผ่านเกณฑ์ประเมิน มาตรฐานศูนย์เด็กเล็กน่ายู่ได้

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการที่บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการ ดำเนินงานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก และการดำเนินงานจะไปในทิศทาง เดียวกันนั้น ต้องมีการประสานงานกัน ช่วยเหลือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน หากขาดบุคลากร กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กก็จะไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ ซึ่งจากการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กของอำเภอร้องกวางพบว่า การดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กยังไม่ ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เนื่องจากขาดการสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สาธารณสุขขาดการประสานงาน ซึ่งแจ้งข่าวสารต่างๆ และ การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ดูแลเด็กลาออกบ่อย (สาธารณสุขอำเภอร้องกวาง, 2550) ผู้วิจัยในฐานะเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่รับผิดชอบการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กในระดับอำเภอ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวและเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การมีสุขภาพที่ดีของเด็กที่เข้ารับบริการ จึงต้องการที่ จะศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็ก ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะ ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยจะนำผลการศึกษามาปรับใช้ในการ วางแผนการดำเนินงานและกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กของอำเภอร้อง กวาง เพื่อที่จะได้มีแนวทางการดำเนินงานที่สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคได้อย่างตรงจุดและมี ประสิทธิภาพ จนนำไปสู่การพัฒนาศูนย์เด็กเล็กทั้งหมดในพื้นที่อำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่ ให้ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น กรรมการศูนย์เด็กเล็กและผู้ดูแลเด็กในการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็ก
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการศูนย์เด็กเล็กและผู้ดูแลเด็ก ในการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็กที่ผ่าน

เกณฑ์ประเมินระดับดีและดีมากกับศูนย์เด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ประเมินระดับพื้นฐานและไม่ผ่านเกณฑ์ประเมิน

สมมติฐานการวิจัย

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็ก ในศูนย์เด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ระดับดีและดีมาก มีส่วนร่วมมากกว่า ศูนย์เด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ระดับพื้นฐานและไม่ผ่านเกณฑ์

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา (descriptive study) เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการศูนย์เด็กเล็ก และผู้ดูแลเด็ก ในการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็ก อำเภอร่องวาง จังหวัดแพร่ จากกลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 90 คน แบ่งเป็นกลุ่มศูนย์เด็กเล็กที่ผ่านเกณฑ์ประเมินระดับดีและดีมาก จำนวน 41 คน และกลุ่มศูนย์เด็กเล็กผ่านเกณฑ์ประเมินระดับพื้นฐานและไม่ผ่านเกณฑ์ จำนวน 49 คน รวบรวมข้อมูลระหว่างเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2551 ถึง เดือนกันยายน พ.ศ. 2551

นิยามศัพท์เฉพาะ

การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่รับผิดชอบงานศูนย์เด็กเล็ก เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบงานศูนย์เด็กเล็ก กรรมการศูนย์เด็กเล็กและผู้ดูแลเด็กเข้ามาดำเนินการในกิจกรรมของศูนย์เด็กเล็ก ในขั้นตอนการดำเนินงานศูนย์เด็กเล็ก โดย การปฏิบัติงาน ประสานงาน ช่วยเหลือ สนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านทุนทรัพย์ ตลอดจนการให้คำแนะนำต่างๆ

ศูนย์เด็กเล็ก หมายถึง สถานที่รับเลี้ยงเด็ก อายุ 0 - 5 ปี เวลากลางวัน ในอำเภอร่องวาง จังหวัดแพร่ที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากร

การดำเนินงานศูนย์เด็กเล็ก หมายถึง การทำกิจกรรมของศูนย์เด็กเล็กตามนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของศูนย์เด็กเล็ก กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ประกอบด้วย 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ด้านการส่งเสริมพัฒนาการเด็ก ด้านบริการอาหารสะอาดปลอดภัย ด้านสิ่งแวดล้อมสะอาด ปลอดภัย และด้านบุคลากร