

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 และ 5 (พ.ศ. 2520-2529) การดำเนินงานทันตสาธารณสุขในวัยเด็กประถมศึกษา มีการจัดระบบส่งเสริมทันตสาธารณสุขในเด็กนักเรียน โดยมีกิจกรรม 5 อย่างคือ หนึ่ง: การตรวจและบันทึกทันตสุขภาพช่องปากในโรงเรียนปีละ 1 ครั้งพร้อมทั้งมีใบแจ้งให้ผู้ปกครองเมื่อนักเรียนมีปัญหา ประเมินสภาวะทันตสุขภาพทุกสองปี สอง: มีการสอนทันตสุขภาพตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ สาม: มีการฝึกแปรงฟันเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง สี่: มีการอมน้ำยาฟลูออไรด์ 0.2% (เฉพาะในพื้นที่ที่มีฟลูออไรด์ต่ำ) ห้า: ให้บริการดูแลติดตามส่งเสริมป้องกัน รักษาทันตสุขภาพอย่างสมบูรณ์และต่อเนื่องจนจบชั้นประถมศึกษาที่รวมเรียกว่า ทันตกรรมเพิ่มทวี (incremental dental care หรือ IDC) ซึ่งเป็นลักษณะของการบริการเบ็ดเสร็จ (comprehensive treatment) โดยทันตภิบาล (กองทันตสาธารณสุข, 2525) และจากการประเมินผลแผนงานทันตสาธารณสุขตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พบว่ากลวิธีการให้บริการทันตสุขภาพแบบเพิ่มทวี ซึ่งดำเนินการอยู่ครอบคลุมประชากรได้เพียงร้อยละ 0.9 ของนักเรียนประถมศึกษาเท่านั้น (ปรากฏ วุฒิพงศ์, สิริเพ็ญ อรุณประพันธ์, ศันสนีย์ รัชชกุล, ปิยะดา ประเสริฐสม, และขนิษฐ รัตนรังสิมา, 2535, หน้า 6) นอกจากนี้การจัดบริการยังไม่มีความเป็นธรรมชาติเพราะเจ้าหน้าที่มักเลือกให้บริการเฉพาะกับ โรงเรียนที่อยู่ใกล้สถานพยาบาล นอกจากนี้ชุมชนยังไม่มีบทบาทในการเข้าร่วมแก้ไขปัญหา ทำให้ชุมชนขาดการตระหนักถึงปัญหาของตนเอง (ปรากฏ วุฒิพงศ์ และคณะ, 2535, หน้า 6) ดังนั้นในการวางแผนงานทันตสาธารณสุขฉบับที่ 6 จึงได้เปลี่ยนวิธีการเป็นการดำเนินงานเฝ้าระวังทันตสุขภาพในเด็กนักเรียนแทน โดยวางเป้าหมายไว้ว่านักเรียนระดับประถมจำนวน 10.5 ล้านคนจะได้รับการดูแลสุขภาพภายใต้กลวิธีนี้

และร้อยละ 46 ของนักเรียนจะได้รับการบำบัด (ปรากฏม วุฒิพงส์ และคณะ, 2535, หน้า 6) โดยหลักการและแนวความคิดของโครงการเฝ้าระวังทางทันตสุขภาพได้จากการนำแนวคิดของ สาธารณสุขมูลฐาน ในการพัฒนาให้ชุมชนรู้จักค้นหาปัญหาทางทันตสุขภาพของตนเอง แนวคิด สาธารณสุขมูลฐานเกิดขึ้นในปี 2524 ทางกองทันตสาธารณสุขได้พยายามที่จะนำเอาแนวคิดนี้ มาค้นหาวิธีปฏิบัติ เริ่มจากการค้นหาปัญหาทันตสุขภาพในกลุ่มวัยประถมศึกษา (ปรากฏม วุฒิพงส์ และคณะ, 2535, หน้า 1) และช่วงเวลาขณะนั้น การสาธารณสุขมูลฐานเป็นกุญแจสำคัญ ที่จะนำไปสู่ “สุขภาพดีถ้วนหน้าเมื่อ 2543” ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ แห่งชาติ ในฐานะที่งานทันตสาธารณสุขเป็นส่วนหนึ่งของงานสาธารณสุขจึงต้องยึดหลักการ ของงานสาธารณสุขมูลฐาน โดยพยายามดำเนินงานให้ผสมผสานกับงานอื่นๆ ที่เป็น องค์ประกอบของงานสาธารณสุขมูลฐาน (ศูนย์ทันตสาธารณสุขระหว่างประเทศ, 2529, หน้า 104)

แนวคิดระบบเฝ้าระวังทางทันตสาธารณสุขได้เริ่มก่อตัวขึ้นโดยในปี พ.ศ. 2527 การทำ แผนปฏิบัติงานกองทันตสาธารณสุขพบว่า ในส่วนกิจกรรมงานค้นคว้าวิจัยของฝ่ายวิชาการมี 3 หมวดคือ กลุ่มงานพัฒนาชนบท กลุ่มงานพัฒนางานที่ทำอยู่แล้ว และกลุ่มงานส่งเสริม การพัฒนาชนบท และในงานส่งเสริมการพัฒนาชนบทนี้ พบว่ามีโครงการศึกษาระบบเฝ้าระวัง ทางทันตสาธารณสุข (กองทันตสาธารณสุข, 2526) แสดงถึงความพยายามของกองทันต- สาธารณสุขในการคิดหาและพัฒนารูปแบบการทำงานโดยอาศัยรูปแบบการทำงานสาธารณสุข มูลฐาน เพื่อหาแนวทางการนำมาปฏิบัติของงานทันตสาธารณสุข ก่อนที่จะนำรูปแบบมา เสนอในการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง “การกำหนดเป้าหมายทางทันตสุขภาพแห่งชาติ เพื่อบรรลุ สุขภาพดีถ้วนหน้าปี 2543” ในวันที่ 2-5 เมษายน พ.ศ. 2528 ณ คณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จากที่ประชุมได้สรุปหลักการและมาตรการทางวิชาการเพื่อการแก้ไข ปัญหาสุขภาพช่องปากว่า “การเก็บรักษาฟันไว้ให้มีอายุการใช้งานที่ยาวนาน และทำหน้าที่ได้ อย่างเหมาะสมนั้น จะต้องป้องกันก่อนเกิดโรค หรือหากเกิดโรคแล้วควรมีการตรวจพบตั้งแต่ ระยะเริ่มต้น และได้รับการบำบัดรักษาอย่างทันท่วงทีก่อนการลุกลาม” ซึ่งการจะบรรลุหลักการ ดังกล่าว จะทำได้โดยใช้กลวิธีเฝ้าระวังโรค ดังนั้นเพื่อบรรลุเป้าหมายทางทันตสุขภาพแห่งชาติ ปี 2543 ที่ประชุมจึงกำหนดให้ใช้กลวิธีเฝ้าระวังและส่งเสริมทันตสุขภาพนักเรียนประถมศึกษา เป็นกลวิธีหลัก (กองทันตสาธารณสุข, 2540, หน้า 14)

ก่อนที่จะมาเป็นรูปแบบของการทำงานเฝ้าระวังทางทันตสุขภาพนั้น มีการดำเนินการ ดังนี้คือ เริ่มจากความคิดของสาธารณสุขมูลฐาน ซึ่งมีพื้นฐานจากการมีส่วนร่วมของชุมชน และนำมาใช้ในการทำงานสาธารณสุข การนำหลักการสาธารณสุขมูลฐานมาประยุกต์กับโรคใน

ช่องปาก มาเป็นหลักการทันตสาธารณสุขมูลฐาน การนำหลักการทันตสาธารณสุขมูลฐานมาสู่ การคิดรูปแบบและปรับปรุงสู่การปฏิบัติ ซึ่งในขั้นตอนนี้ได้ผ่านการทดสอบ หาแนวทางในการ ปฏิบัติ การทดสอบประสิทธิภาพทางวิชาการ ทดลองปฏิบัติจริงทั้งในแง่หลักการ การยอมรับ เกณฑ์การตรวจช่องปาก ระบบการถ่ายทอดผ่านสื่อ วิธีการถ่ายทอดความรู้ต่างๆ ระบบบันทึก ระบบการนำข้อมูลไปหาปัญหา การแก้ปัญหา การส่งต่อผู้ป่วย การรักษาต่อรวมถึงการประสาน งานต่างๆ และสุดท้ายนำวิธีการไปสู่ระบบปฏิบัติงานจริงโดยผ่านกลไกของรัฐ

โครงการเฟ้าระวังทางทันตสุขภาพนักเรียน เป็นโครงการในระดับชาติโดยเป็นการ ร่วมกันระหว่างกรมอนามัยโดยกองทันตสาธารณสุข กับสำนักงานคณะกรรมการการประถม ศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปีการศึกษา 2531 จนถึงปัจจุบัน ผลได้ของโครงการฯ จากการรายงานผลการปฏิบัติงานตามระบบการรายงาน ในปีการศึกษา 2531 เมื่อเทียบกับ ปี 2536 ในเด็กประถมศึกษา พบว่าสามารถครอบคลุมการตรวจสุขภาพช่องปากโดยครูจาก ร้อยละ 42 เป็นร้อยละ 76 และการแปรงฟันหลังอาหารกลางวันเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 60 เป็น ร้อยละ 84 (กองทันตสาธารณสุข, 2540, หน้า 9) หากพิจารณาตามตัวเลขดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในระดับโรงเรียนมีการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้และการเกิดโรค ในช่องปากควรมีแนวโน้มที่สามารถควบคุมได้ และ/หรือมีอัตราการเกิดที่ลดลงอย่างชัดเจน แต่จากการสำรวจสภาวะทันตสุขภาพแห่งชาติครั้งที่ 2 (ปี 2527) เปรียบเทียบกับครั้งที่ 3 (ปี 2532) และครั้งที่ 4 (ปี 2537) พบว่ากลุ่มเด็กอายุ 12 ปี มีโรคฟันผุเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 45.8 เป็นร้อยละ 49.2 และ 53.9 ตามลำดับ ค่าเฉลี่ยหลุดออกจากร้อยละ 1.5 ซึ่งต่อคนในปี 2532 เป็น 1.6 ซึ่ง ต่อคนในปี 2537 โรคเหงือกอักเสบเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 55.5 ในปี 2532 เป็นร้อยละ 74.9 ในปี 2537 (คณะกรรมการชุดวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบระบบบริการทันตสุขภาพในระดับอำเภอ ในอนาคต กระทรวงสาธารณสุข, 2542, หน้า 21-29) จะเห็นได้ว่าผลการสำรวจสภาวะ ทันตสุขภาพที่ปรากฏตามลำดับนั้น ไม่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานที่ได้รับจากการรายงาน

โครงการเฟ้าระวังทางทันตสุขภาพในโรงเรียนประถมศึกษา เป็นโครงการระดับชาติ ที่ดำเนินการต่อเนื่องยาวนานกว่าสิบปี โดยใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินงาน แต่ผลที่ ได้รับไม่เป็นตามวัตถุประสงค์ ซึ่งให้เห็นว่าน่าจะมีอะไรไม่สมบูรณ์หรือผิดพลาดที่เกิดขึ้น ในโครงการฯ ซึ่งอาจเกิดจากการใช้ฐานคิดที่ไม่ถูกต้องหรือระหว่างการนำฐานคิดไปสู่นโยบาย หรือเงื่อนไขของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษากระบวนการนำ แนวคิดมากำหนดนโยบายสู่การปฏิบัติของ โครงการเฟ้าระวังทางทันตสุขภาพในโรงเรียนประถม ศึกษา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปี 2540 ในระดับกระบวนการคิดจนมาสู่การปฏิบัติ

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษากระบวนการนำแนวคิด และวิธีการนำหลักการสาธารณสุขมูลฐานมากำหนดนโยบายและการประยุกต์สู่การปฏิบัติของโครงการเฝ้าระวังทันตสุขภาพนักเรียนประถมศึกษา

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเฉพาะการนำแนวคิดมาประยุกต์เป็นรูปแบบที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของโครงการเฝ้าระวังและส่งเสริมทันตสุขภาพนักเรียนประถมศึกษาในโรงเรียนของประเทศไทย โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่ตีพิมพ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการเฝ้าระวังและส่งเสริมทันตสุขภาพนักเรียนประถมศึกษาทั้งหมดเท่าที่สามารถหาได้และมียุคตั้งแต่ปี 2527 จนถึงปี 2540

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

- (1) ทราบถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดจากการทำโครงการเฝ้าระวังและส่งเสริมทันตสุขภาพนักเรียนประถมศึกษาในโรงเรียน
- (2) ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นและเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อโครงการเฝ้าระวังและส่งเสริมทันตสุขภาพนักเรียนประถมศึกษาในโรงเรียน
- (3) เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยงานทันตสาธารณสุขต่างๆ ต่อไป