

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เด็กเป็นทรัพยากรที่สำคัญและมีคุณค่ายิ่งของประเทศไทย เด็กทุกคนไม่ว่าจะมาจากที่ใด สังคมใด วัฒนธรรมใดและท้องถิ่นใดของประเทศก็ตาม จำเป็นต้องได้รับการอบรมเลี้ยงดูและได้รับความเอาใจใส่เป็นอย่างดีโดยทั่วถึงกัน จึงจะมีการเจริญเติบโตและพัฒนาการทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม และจริยธรรม ซึ่งจะนำไปสู่ความเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข เป็นประโยชน์และกำลังของประเทศชาติ แต่เนื่องจากการเลี้ยงดูเด็กในปัจจุบันของสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยที่พ่อแม่ต้องประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ ทำให้เด็กได้รับการดูแลเอาใจใส่จากพ่อแม่ลดลง ต้องนำเด็กไปฝากเลี้ยงที่บ้านของพี่เลี้ยงหรือศูนย์รับเลี้ยงเด็กกลางวัน หรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งการเลี้ยงดูเด็กโดยเฉพาะศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่อยู่ในตำบลและดำเนินการโดยกรมการพัฒนาชุมชนมีการสรุปผลว่ายังไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ และกรมการพัฒนาชุมชนมีนโยบายที่จะผลักดันงานดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วบ้างในบางตำบล ทำให้มีคำถามว่าการดำเนินงานในส่วนของการถ่ายโอนและกระบวนการจัดการจะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้หรือไม่

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นในตำบลทุกหมู่บ้านของจังหวัดลำพูน เพื่อส่งเสริมให้เด็กก่อนวัยเรียน อายุระหว่าง 3-6 ปี ได้รับการเลี้ยงดูให้มีพัฒนาการทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและสติปัญญาอย่างเหมาะสมตามวัยและตามเกณฑ์โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งการดำเนินงานได้ยึดหลักความต้องการและความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก แนวทางการพัฒนาเด็กของกรมการพัฒนาชุมชน จึงเป็นรากฐานการพัฒนาคเด็กและเป็นการเตรียมความพร้อม อย่างไรก็ตามจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังพบว่าการเลี้ยงดูเด็กส่วนใหญ่มุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมให้เด็กก่อนเข้าโรงเรียน กรรมการหมู่บ้านไม่มีส่วนร่วมในการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเท่าที่ควร (สำนักงานพัฒนาชุมชน จังหวัดลำพูน, 2543) เด็กยังมีปัญหาด้านสุขภาพ โดยเฉพาะภาวะการขาดสารอาหาร และโรคติดเชื้อระบบทางเดินหายใจในเด็ก (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำพูน, 2543) ประกอบกับรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจ

การบริหารสู่ท้องถิ่น โดยถ่ายโอนงานบางส่วนให้ภูมิภาคและท้องถิ่นดำเนินการ กรมการพัฒนาชุมชนจึงได้มีนโยบายที่จะถ่ายโอนงานพัฒนาเด็ก ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ซึ่งมีแนวทางคือการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กภายหลังการถ่ายโอน โดยหลักการศูนย์พัฒนาเด็กเล็กยังคงเป็นของชุมชน การบริหารขึ้นอยู่กับคณะกรรมการพัฒนาเด็ก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลและสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน เป้าหมายกิจกรรมที่จะถ่ายโอนงานพัฒนาเด็กให้แก่ชุมชน คือกิจกรรมในการพัฒนาเด็กและครอบครัว ที่กรมการพัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนอยู่ 11 กิจกรรม ได้แก่ 1) การก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2) การปรับปรุงอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 3) การสนับสนุนอุปกรณ์การเรียนการสอน 4) การสนับสนุนเครื่องเล่นประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 5) อาหารกลางวัน 6) อาหารเสริม (นม) 7) ค่าตอบแทนผู้ดูแลเด็กและเงินสมทบกองทุนประกันสังคม 8) การฝึกอบรมผู้ดูแลเด็กก่อนและระหว่างประจำการ 9) การฝึกอบรมคณะกรรมการพัฒนาเด็ก 10) การพัฒนาเด็กโดยหน่วยพัฒนาเด็กเคลื่อนที่ 11) โครงการพัฒนาครอบครัว กรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้สนับสนุนด้านวิชาการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การถ่ายโอนงานพัฒนาเด็กไม่จำเป็นต้องดำเนินการทั้ง 11 กิจกรรมในคราวเดียวกัน อาจค่อย ๆ ทายอดรับไปดำเนินการทีละกิจกรรมตามความพร้อมก็ได้ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประโยชน์ของเด็ก จากการรายงานและติดตามผลการดำเนินงานดังกล่าวพบว่ายังมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่มากที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจจึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ลดลง ประกอบกับเจ้าหน้าที่บางส่วนอาจจะขาดความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงาน เพื่อให้การถ่ายโอนงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสามารถดำเนินการได้ในทุกพื้นที่ โดยไม่เจาะจงแต่เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ดีเท่านั้น กรมการพัฒนาชุมชนจึงได้ขยายแนวทางการถ่ายโอนงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กให้ครอบคลุมลงไปสู่ชุมชนในทุกพื้นที่ โดยเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นเป้าหมายของการถ่ายโอนงาน (กรมการพัฒนาชุมชน, การพัฒนาเด็ก, 2542, หน้า 111)

สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดลำพูน ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาเด็กของกรมการพัฒนาชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2510 ได้ส่งเสริมให้ชุมชนจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นในหมู่บ้าน ตำบล เพื่อให้เป็นสถานที่เลี้ยงดูเด็กให้มีพัฒนาการทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา เป็นการเตรียมความพร้อมและจัดประสบการณ์การเรียนรู้สำหรับเด็กก่อนเข้าเรียนในการศึกษาภาคบังคับงบประมาณได้รับสนับสนุนจากกรมการพัฒนาชุมชน เพื่อแบ่งเบาภาระผู้ปกครองซึ่งต้องประกอบอาชีพหารายได้เลี้ยงครอบครัว ปัจจุบันมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 109 แห่ง มีเด็กเข้ารับบริการจำนวน 4,260 คน และมีผู้ดูแลเด็กเล็กจำนวน 213 คน

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านกลางทุ่ง เป็นศูนย์อยู่ในเขตรับผิดชอบของเทศบาลตำบลวังผาง กิ่งอำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน ผู้บริหารของเทศบาลตำบลวังผางได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาเด็ก ซึ่งเป็นเป้าหมายกิจกรรมที่กรมการพัฒนาชุมชนกำหนดการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อม ซึ่งผู้บริหารของเทศบาลตำบลวังผางได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญและเป็นบทบาทหน้าที่ที่ต้องพัฒนาเด็กในชุมชนที่รับผิดชอบ มีเด็กมารับบริการจำนวน 18 คน ผู้ดูแลเด็กได้รับการปฐมนิเทศและฝึกปฏิบัติงานการอบรมเลี้ยงดูเด็กจำนวน 1 คน ในปีงบประมาณ 2543 ได้จัดทำแผนให้การสนับสนุนงบประมาณกำหนดในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยก่อสร้างอาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านกลางทุ่ง และสนับสนุนกิจกรรมในการดำเนินงาน ได้แก่ อาหารเสริม (นม) อุปกรณ์ของเล่น อุปกรณ์การเรียนการสอน ทิศทางงานพัฒนาเด็กมุ่งทำให้ชุมชนเห็นความสำคัญของการพัฒนาเด็กอันจะเป็นรากฐานของการพัฒนาเด็กที่ยั่งยืนในอนาคต

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษากระบวนการการถ่ายโอนและการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะของเทศบาลตำบลวังผาง โดยมีความเชื่อว่า การดำเนินงานของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนทั้งระบบ พัฒนาการของเด็กเล็กขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัว สังคม เศรษฐกิจ วิถีชีวิต วัฒนธรรมของชุมชน เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษามาเป็นแนวทางพิจารณาวางแผนส่งเสริม หรือปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเด็กของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตประชากร

1.1 ประชากรที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้คือ บุคลากรของเทศบาลตำบลวังผาง ได้แก่ นายกเทศมนตรี เทศมนตรีฝ่ายการศึกษา

1.2 กรรมการพัฒนาเด็ก ผู้ดูแลเด็ก ผู้ปกครองเด็กที่นำบุตรมารับบริการที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

1.3 เจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. ขอบเขตเนื้อหา

2.1 ศึกษาประวัติของชุมชน สภาพความเป็นอยู่ของชุมชนเพื่อทราบบริบทของชุมชน โดยศึกษาข้อมูลพื้นฐานลักษณะภูมิศาสตร์ ประชากร เศรษฐกิจและสังคม

2.2 การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านกลางทุ่งของเทศบาลตำบลวังผาง ในด้านการบริหารจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงสร้าง นโยบาย เป้าหมาย การสนับสนุนงบประมาณ ขวัญและกำลังใจของผู้ดูแลเด็ก และการมีส่วนร่วมของชุมชน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง การบริหารจัดการ โครงสร้าง นโยบาย เป้าหมายการสนับสนุนงบประมาณ ขวัญและกำลังใจผู้ดูแลเด็ก การมีส่วนร่วมของชุมชนและประโยชน์ที่เด็กในชุมชนได้รับ

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านกลางทุ่ง ตำบลวังผาง กิ่งอำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดลำพูน

การถ่ายโอนงานพัฒนาเด็ก หมายถึง การที่กรมการพัฒนาชุมชนได้มอบให้เทศบาลตำบลวังผางรับผิดชอบ งานส่งเสริมกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กภายใต้ขีดความสามารถและความพร้อมของชุมชน

เด็กเล็ก หมายถึง เด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งเข้ามารับการอบรมเลี้ยงดูในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านกลางทุ่ง

ผู้ดูแลเด็กเล็ก หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่เลี้ยงดูเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก บ้านกลางทุ่ง

การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนาเด็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านกลางทุ่ง เช่น ร่วมการวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมประเมินผล

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อเป็นแนวทางในการถ่ายโอนกิจกรรมงานพัฒนาเด็กให้กับหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลอื่น
2. ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเทศบาลตำบล ได้แนวคิดในการบริหารจัดการไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับชุมชนของตนเอง
3. เป็นการกระตุ้นให้ผู้สนใจได้เห็นความสำคัญของการส่งเสริมสุขภาพและการพัฒนาการเด็กก่อนวัยเรียน