

การพัฒนารูปแบบและการดำเนินงานโครงการครอบครัวอุปการะ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

โดยนางชลาทิพย์ ปุณณะบุตร
รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาสังคม

สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ และความไม่สมดุลของการพัฒนาประเทศ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ มากมายในสังคมไทย โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในครอบครัว ทำให้เกิดครอบครัวแตกแยก และมีการหย่าร้างสูงมากขึ้น ครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ ครอบครัวถือเป็นสถาบันแรกในสังคมที่มีผลโดยตรงต่อการพัฒนามนุษย์ทั้งทางด้านกายภาพ อารมณ์ สติปัญญาและสังคม ดังนั้น ผู้ที่จะได้รับผลโดยตรงจากปัญหาครอบครัวคือ เด็ก โดยเฉพาะเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กที่ขาดผู้อุปการะดูแล

จากสถานการณ์ปัจจุบันจะพบว่าจำนวนเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กที่ขาดผู้อุปการะดูแล ยังคงมีแนวโน้มสูงเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยมีเด็กเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับการสงเคราะห์ พัฒนา และคุ้มครองสวัสดิภาพจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม หรือการรับเด็กเข้ารับการดูแลแบบครอบครัวอุปการะ หรือการเข้ารับการดูแลในสถานสงเคราะห์ ในขณะที่ยังมีเด็กอีกเป็นจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐได้ซึ่งหากสภาพการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้เรื่อยไปอัตราการขยายตัวของเด็กด้อยโอกาสที่ไม่ได้รับการดูแลก็จะเพิ่มมากขึ้น และการขยายตัวของปัญหาก็จะยังคงขยายออกไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดอัตราการทอดทิ้ง การขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และการส่งเสริมให้เด็กมีพัฒนาการที่เหมาะสมในทุกด้านจึงเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน ควรจะเข้ามามีบทบาทในให้ความช่วยเหลือ

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ถือเป็นหน่วยงานหลักในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่เด็กถูกทอดทิ้ง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ในการให้บริการสงเคราะห์เด็กและเยาวชน ทั้งชายและหญิง อายุตั้งแต่ 0-18 ปี บริการสวัสดิการสังคมที่จัดให้ เช่น การคุ้มครองสวัสดิภาพ การส่งเสริมและพัฒนาเด็ก การสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัว การรับเด็กเข้าสถานสงเคราะห์ และการจัดหาครอบครัวทดแทน

โครงการครอบครัวอุปการะ ถือเป็นการจัดหาครอบครัวทดแทนแบบชั่วคราวที่รับเด็กจากสถานสงเคราะห์ไปเลี้ยงดูในครอบครัวของตน โดยเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ภายใต้ชื่อ “โครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเองของกรมประชาสงเคราะห์” หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างนิคมสร้างตนเอง(เดิม) กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น (เดิม) และศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งลักษณะของเด็กที่ต้องการอุปการะต้องเป็นเด็กที่พ่อแม่ยังไม่พร้อมจะรับไปอุปการะเอง หรือเป็นเด็กที่ถูกทอดทิ้งและอยู่ในขั้นติดตามประวัติ หรือขั้นตอนการขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม โดยในระยะแรกเลือกนิคมสร้างตนเองให้เป็นพื้นที่สำหรับการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นพื้นที่อยู่ในความดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีการจัดระเบียบชุมชนที่ดี และครอบครัวซึ่งเป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเองมีความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ ต่อมากรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ขยายโครงการครอบครัวอุปการะไปยังพื้นที่นอกนิคมสร้างตนเอง โดยขยายออกไปตามชุมชนในจังหวัดต่างๆ โดยแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. โครงการครอบครัวอุปการะซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสถานสงเคราะห์เด็กและศูนย์พัฒนาสังคม ในจังหวัดที่มีสถานสงเคราะห์เด็กและนิคมสร้างตนเอง ซึ่งตั้งอยู่ทั่วทุกภาค โดยมีศูนย์พัฒนาสังคมจังหวัดเป็น ตัวขับเคลื่อนในพื้นที่

2. โครงการส่งเสริมพัฒนาเยาวชนภายใต้ครอบครัวอุปการะและชุมชนวัฒนธรรม ซึ่งเป็นความร่วมมือกับมูลนิธิพัฒนาชีวิตชนบท และเครือข่ายภาคเอกชน ซึ่งรับเด็กจากสถานสงเคราะห์ของกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการไปดูแลในครอบครัวเกษตรกรในพื้นที่อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์

3. โครงการจัดหาครอบครัวอุปการะให้เด็กปฐมวัยในสถานสงเคราะห์เด็กอ่อนปากเกร็ด จังหวัด นนทบุรี โดยความร่วมมือกับสหทัยมูลนิธิ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครปฐม กรุงเทพมหานคร และพื้นที่ปริมณฑล

จากการศึกษาผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการเด็กและครอบครัว และโครงการ ครอบครัวอุปการะ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รวมถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านเด็กและข้อจำกัด ในการบริหารงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ทั้งด้านงบประมาณและกำลังคน การจัดหาครอบครัว ทดแทนให้แก่เด็กโดยเน้นการใช้สถาบันครอบครัวเข้ามาแก้ปัญหาเด็กที่ถูกทอดทิ้ง กำพร้า หรือขาดผู้อุปการะ นับเป็นทางเลือกที่เหมาะสม ทั้งเกิดประโยชน์สูงสุดต่อตัวเด็ก และเพื่อพัฒนารูปแบบในการให้บริการแบบครอบครัว อุปการะให้ดียิ่งขึ้น เพื่อเด็กจะได้รับการดูแลที่ดีและมีโอกาสเติบโตในสภาพครอบครัวที่เหมาะสม มีศักยภาพใน การดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชน สังคม และเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต ผู้ศึกษา จึงเห็นความสำคัญของ “แนวทางการพัฒนารูปแบบและการดำเนินงานของโครงการครอบครัวอุปการะ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ” ซึ่งเป็นการศึกษาค้นคว้าจากการประมวลการดำเนินงานโครงการครอบครัวอุปการะ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องของสวัสดิการเด็กและครอบครัว หลักการและกระบวนการทำงานสังคม สงเคราะห์ และการคุ้มครองเด็ก ตลอดจนแนวทางการดำเนินโครงการในบทบาทของหน่วยงานกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ บทบาทของครอบครัวอุปการะ และชุมชน นอกจากนี้ยังมีการเก็บข้อมูลจากรายงานการติดตาม ประเมินผลโครงการครอบครัวอุปการะในจังหวัดนครศรีธรรมราช และปทุมธานี การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โครงการครอบครัวอุปการะ และสมาชิกครอบครัวอุปการะ

ผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า สมาชิกในครอบครัวอุปการะยอมรับในตัวเด็กและมีความพึงพอใจ กับเงินสนับสนุนในการเลี้ยงดูเด็ก มีเพียงบางรายที่ประสบปัญหาในการเลี้ยงดูเด็กที่มีปัญหาด้านพฤติกรรมและ พัฒนาการช้า แต่ไม่คิดจะนำเด็กกลับสถานสงเคราะห์ สำหรับในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโครงการฯ มีความเห็นว่าควรมีการจัดประชุมอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโครงการ ตลอดจนผู้นำชุมชน และ สมาชิกในชุมชน เพื่อสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนโครงการฯ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เด็ก ครอบครัว และชุมชน

ในส่วนของกรณีศึกษา ครอบครัวอุปการะของสถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านศรีธรรมราช จำนวน 8 ราย ซึ่งเป็นเด็กกลุ่มปฐมวัย พบว่า การที่เด็กได้มาอยู่กับครอบครัวอุปการะในช่วงอายุต่ำกว่า 2 ปี จะทำให้เด็กและสมาชิกในครอบครัวมีความรัก ความผูกพันในลักษณะครอบครัวที่แท้จริง พัฒนาการของเด็ก เป็นไปตามวัย มีความมั่นคงทางอารมณ์ และมีแนวโน้มการขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมค่อนข้างสูงในครอบครัว ที่มีฐานะปานกลาง และมีสมาชิกในครอบครัวไม่ได้ทำงานนอกบ้าน สำหรับการสนับสนุนเงินค่าเลี้ยงดูเด็ก

เห็นว่าเป็นสิ่งที่ควรให้การสนับสนุนกับทุกครอบครัว อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของสถานสงเคราะห์มีความเป็นห่วงในกรณีครอบครัวอุปการะส่งเด็กซึ่งส่วนใหญ่อยู่กับครอบครัวตั้งแต่วัยเด็กคืนสถานสงเคราะห์ในขณะที่เป็นวัยรุ่น เมื่อเด็กกลับมาสถานสงเคราะห์จะปรับตัวยาก เกิดการต่อต้าน และหลบหนีออกจากสถานสงเคราะห์ ดังนั้น การเตรียมความพร้อมของครอบครัวอุปการะจึงต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเผชิญกับความคาดหวังของครอบครัวที่มีต่อเด็ก นอกเหนือจากความรู้ความเข้าใจในการเลี้ยงดูเด็ก และการส่งเสริมพัฒนาการและทักษะชีวิตของเด็ก

นอกจากนี้ การศึกษาในครั้งนี่ยังพบข้อจำกัด และปัจจัยที่จะทำให้โครงการประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

ข้อจำกัดในการดำเนินงานโครงการครอบครัวอุปการะ คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงการครอบครัวอุปการะในลักษณะการทำงานเชิงรุก มีหน่วยงานหรือบุคลากรที่มีภารกิจหน้าที่ในงานครอบครัวอุปการะจำนวนมาก ทำให้อาจเกิดการปฏิเสธงานหรือทำงานช้าซ้อน ขาดการบูรณาการด้านข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการ ศูนย์พัฒนาสังคมจังหวัดและสถานสงเคราะห์ยังไม่สามารถปฏิบัติงานภายใต้กรอบบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขาดมาตรการในการฟื้นฟูกรณีครอบครัวอุปการะส่งเด็กกลับเข้าสถานสงเคราะห์

สำหรับปัจจัยสู่ความสำเร็จในการทำงานซึ่งอาจถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนและส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาระบบการดำเนินงานด้านเด็กและครอบครัวในอนาคต คือ การจัดบริการที่เป็นระบบครบวงจร เน้นการทำงานเชิงรุก ดำเนินการในรูปของความร่วมมือเชิงสหวิชาชีพ และสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการของเด็กและครอบครัว ในมิติการป้องกันปัญหา และการฟื้นฟูช่วยเหลือ เน้นการทำงานกับครอบครัว ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปรับเปลี่ยนทัศนคติของสังคมที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวอุปการะ โดยให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ การพัฒนาบุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระบบข้อมูลสารสนเทศ ความรู้และมุมมองที่มีต่อปัญหาและสถานการณ์ด้านเด็ก การเชื่อมโยงและประสานส่งต่อระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการผลักดันให้เกิดมาตรฐานในระบบงาน และมาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงานอย่างเท่าเทียมกันและผลักดันให้นำไปขยายผล การแสวงหาทรัพยากร และการระดมทรัพยากรเพื่อช่วยในกระบวนการทำงานให้บรรลุเป้าหมายโครงการ โดยการขยายความร่วมมือ ขยายความสัมพันธ์ และสร้างเครือข่ายในการช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก การเข้าแทรกแซงและพิทักษ์สิทธิในรูปแบบของคณะกรรมการ ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชน ท้องถิ่น มีการจัดการเพื่อการป้องกันปัญหา มีระบบสวัสดิการชุมชน สวัสดิการท้องถิ่น ในการคุ้มครองและรองรับปัญหา ให้สื่อมวลชน และบุคคลสาธารณะ เข้ามามีบทบาทในการสร้างความเข้าใจ ปรับทัศนคติ การยอมรับค่านิยม จัดกิจกรรมรณรงค์เผยแพร่ที่เชื่อมโยงกับการปรับเปลี่ยนแนวคิดเชิงโครงสร้างของสถาบันครอบครัวเพื่อลดปัจจัยในการก่อให้เกิดปัญหา สร้างจิตสำนึกและร่วมเฝ้าระวัง ป้องกันและแก้ไขปัญหาและเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวอุปการะ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

ระดับนโยบาย

1. การกำหนดให้งานครอบครัวอุปการะเป็นงานระดับนโยบายเชิงรุกของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
2. ผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานโครงการอุปการะเพิ่มเติม โดยเน้น ในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ การจัดหาครอบครัวอุปการะ และการให้บริการแก่ครอบครัวอุปการะ
3. เพิ่มอัตรากำลังนักสังคมสงเคราะห์ในงานครอบครัวอุปการะ ให้แก่ศูนย์พัฒนาสังคมจังหวัด

ระดับปฏิบัติการ

1. สร้างและพัฒนาเครือข่ายการทำงานด้านเด็กและครอบครัว ระดับพื้นที่ โดยสนับสนุนการจัดตั้งคลินิกครอบครัวระดับตำบล โดยให้ความรู้และพัฒนาทักษะแก่บุคลากรในพื้นที่ให้เป็นผู้จัดการรายบุคคลของครอบครัวอุปการะ พัฒนาวิทยากรและผู้เชี่ยวชาญด้านเด็กและครอบครัวในการร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกครอบครัวอุปการะ การเยี่ยมเยียน ให้คำปรึกษาแนะนำ ร่วมวางแผนและประสานบริการช่วยเหลือในระดับพื้นที่ ติดตามประเมินผล ให้ความรู้ทั่วถึง ต่อเนื่องเป็นองค์รวม
2. ผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ และสื่อเผยแพร่ให้ความรู้โครงการครอบครัวอุปการะ และทักษะการเลี้ยงดูเด็กแก่ครอบครัวและชุมชน
3. ให้บ้านพักเด็กและครอบครัว และศูนย์ประชาบดี ๑๓๐๐ ร่วมเป็นเครือข่ายในการขับเคลื่อนโครงการครอบครัวอุปการะในระดับพื้นที่