

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดสวัสดิการสังคมด้านการช่วยเหลือเด็กถูกทอดทิ้ง มีหน่วยงานในการให้บริการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน หน่วยงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการจัดสวัสดิการสังคมแก่เด็กถูกทอดทิ้ง ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่ตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โดยกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น เป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่นทั้งชายและหญิง อายุตั้งแต่แรกเกิด ถึง 18 ปี ทั้งราชอาณาจักร สำหรับบริการที่กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่นจัดให้แก่เด็ก ได้แก่ การสงเคราะห์เด็กในครอบครัว การจัดหาครอบครัวทดแทน การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก บริการด้านการส่งเสริมและพัฒนาเด็ก และการรับเด็กเข้าอุปการะในสถานสงเคราะห์ (สมยศทวี ชัตตศรัย, 2544, น. 1)

จากข้อมูลสถิติเด็กที่กรมประชาสงเคราะห์รับเด็กเข้าอุปการะในสถานสงเคราะห์ จำนวน 21 แห่งทั่วประเทศ ปีงบประมาณ 2543 มีผลการดำเนินงานจำนวน 6,096 คน (รายงานสถิติเด็กในสถานสงเคราะห์ ประจำปี 2543 กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น) ปีงบประมาณ 2544 มีผลการดำเนินงานถึงเดือนสิงหาคม 2544 จำนวน 4,678 คน (รายงานสถิติเด็กในสถานสงเคราะห์ ประจำปี 2544 กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น) ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ามีเด็กและครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมจำนวนมาก และจะต้องได้รับการช่วยเหลือจากสังคม จากรัฐด้วยมาตรการอันเหมาะสม ทั้งในด้านการป้องกันและแก้ไขด้วย มาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายปฏิรูประบบราชการ โดยกำหนดมาตรการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐทั้งในส่วนของข้าราชการและลูกจ้างประจำ และมาตรการจำกัด

ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เป็นผลให้สถานสงเคราะห์ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ มีหน้าที่ให้การสงเคราะห์และพัฒนาเด็กที่ถูกทอดทิ้งเหล่านี้ขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงานเลี้ยงดูเด็ก จำนวนที่เลี้ยงไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนเด็ก ผลที่เกิดขึ้นคือการดูแลเด็กไม่ทั่วถึง หรือไม่ได้ใกล้ชิดเด็กเท่าที่ควร เด็กจึงขาดแบบอย่างหรือการอบรมในอันที่จะช่วยให้เด็กมีพัฒนาการไปในทิศทางที่เหมาะสมได้ เด็กที่มา รวมกันอยู่ในสถานสงเคราะห์นั้น จึงมีแนวโน้มที่จะมีปัญหาทางด้านพัฒนาการและพฤติกรรม (นิตยา คชภักดี, 2538, น. 15) ซึ่งโดยที่จริงแล้วเด็กเหล่านี้ไม่ได้ขาดบุคคลที่เลี้ยงดู แต่ขาดการอุ้มชูสนิทสนม ทำให้ขาดความสัมพันธ์ต่อบุคคลมากกว่าเพราะผู้ดูแลไม่มีเวลาให้กับเด็ก ทำให้เด็กหงอยเหงา ไม่มีปฏิกิริยาตอบสนองเท่าที่ควร และมีอาการของโรคขาดแม่ คือ ขาดคนคอยอุ้มชู เลี้ยงดูให้ความอบอุ่นและให้ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เด็กจะมีอาการหงอยเหงา ขาดความสุข มีอารมณ์เศร้า เลี้ยงไม่ได้เมื่อโตขึ้นเด็กมักเกร และมีปัญหาทางเซาว์ปัญญา การศึกษา และทางจิตใจ (วันเพ็ญ บุญประกอบ, อ้างถึงใน มยุรี ยกศรี, 2443, น. 33)

การจัดสวัสดิการให้แก่เด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือเด็กในสภาวะยากลำบาก ในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ นอกจากจะจัดบริการในรูปแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัวและชุมชน การรับเด็กเข้าอุปการะในสถานสงเคราะห์ยังมีรูปแบบการจัดหาครอบครัวทดแทนชั่วคราวหรือครอบครัวอุปการะ และครอบครัวถาวร หรือครอบครัวบุญธรรม ในส่วนของการดำเนินงานจัดหาครอบครัวทดแทนชั่วคราว ในรูปแบบครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 โดยมาจากแนวคิดที่ว่าเด็กควรได้รับการเลี้ยงดูและเจริญเติบโตในครอบครัว มีบิดามารดาให้การเอาใจใส่เลี้ยงดู หากเด็กจะถูกแยกออกจากครอบครัวด้วยเหตุจำเป็น ก็ควรจะมีครอบครัวทดแทนที่สามารถให้การเลี้ยงดูเด็กด้วยความรัก ความเข้าใจ มีความอบอุ่นเสมือนอยู่กับบิดามารดาของเด็กเอง ซึ่งบรรยากาศที่อบอุ่นของครอบครัวทดแทนนี้จะช่วยให้เด็กมีพัฒนาการทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ได้อย่างเป็นธรรมชาติและเหมาะสมกับวัย (ฝ่ายการสงเคราะห์เด็ก, 2536, น. 1) การจัดหาครอบครัวทดแทนให้แก่เด็กในรูปแบบครอบครัวอุปการะที่ผ่านมา กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินงานในการจัดรับคือ รอให้ผู้สนใจจะขอรับอุปการะเด็กเข้ามาติดต่อ

กับกรมประชาสงเคราะห์โดยตรง และต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามระเบียบของทางราชการ (สมยศวิ ศักดิ์ศรี, 2544, น. 3) การดำเนินงานดังกล่าวมีผลให้ครอบครัวอุปการะที่ยังไม่เข้าใจกฎเกณฑ์ เกิดความเบื่อน่าย ไม่ยอมรับได้และขาดการประสานสัมพันธ์แนวคิดครอบครัวอุปการะให้คนในสังคมได้รับรู้มากยิ่งขึ้น ซึ่งส่วนนี้จะเป็นการช่วยขยายงานบริการครอบครัวอุปการะทั้งในด้านจำนวนปริมาณครอบครัวและคุณภาพความเข้าใจของครอบครัวอุปการะที่ได้รับการขยายขึ้นด้วย (อภิญา เวชชัย, 2528, น. 4 – 5)

จากนโยบายการปรับเปลี่ยนบทบาทหน่วยงานของรัฐ โดยให้รัฐปรับเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่ เป็นผู้ควบคุมและปฏิบัติการเองมาเป็นผู้กำกับดูแลส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคเอกชน หรือองค์กรประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากขึ้น โดยมีรูปแบบการดำเนินการหลายรูปแบบ อาทิ การถ่ายโอนงานให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคเอกชนหรือองค์กรประชาชนดำเนินการแทน หรือการจ้างเหมาบริการที่รัฐซื้อบริการจากภาคเอกชนเพื่อให้ปฏิบัติงานบางอย่างที่รัฐไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอ ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้นำรูปแบบการจ้างเหมาบริการมาใช้ในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ โดยการสร้างระบบการจ้างผู้ดูแลเด็ก มีการจ้างสมาชิคนิคมรับเลี้ยงเด็กจากสถานสงเคราะห์เป็นรายบุคคล การจ้างสถานรับเลี้ยงเด็กของเอกชนรับเลี้ยงเด็กจากสถานสงเคราะห์เป็นรายกลุ่ม การจ้างคนในชุมชนรับเลี้ยงเด็กเพื่อให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูแบบครอบครัวและเสริมสร้างโอกาสให้แก่เด็กในการเจริญเติบโตท่ามกลางความรัก ความอบอุ่น ได้รับการเรียนรู้ มีการพัฒนาการตามวัยโดยธรรมชาติ เช่นเดียวกับเด็กในครอบครัวปกติ มากกว่าที่จะถูกเลี้ยงดูอยู่ในรูปแบบของสถานสงเคราะห์ที่มีสภาพแวดล้อม จำนวนพี่เลี้ยงไม่ได้สัดส่วนกัน อันส่งผลให้พัฒนาการทางด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์ และสังคมไม่ดีเท่าที่ควร

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาที่จะทำให้ทราบถึงวิธีการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในลักษณะภาพรวมของกรมประชาสงเคราะห์ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ และผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การวางแผนและโครงการในการพัฒนางานจัดสวัสดิการเด็กให้สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการต่อไป

## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในภาพรวมของกรมประชาสงเคราะห์
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ
3. เพื่อศึกษาถึงผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในภาพรวมของกรมประชาสงเคราะห์

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในลักษณะภาพรวมของกรมประชาสงเคราะห์ โดยมีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1. การดำเนินงานครอบครัวอุปการะของงานฝากเลี้ยงเด็กตามบ้านกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น
2. การดำเนินงานครอบครัวอุปการะตามโครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง มีสถานสงเคราะห์ดำเนินงาน 6 แห่ง ประกอบด้วย
  - 2.1 สถานสงเคราะห์เด็กบ้านแคนทอง จังหวัดขอนแก่น
  - 2.2 สถานสงเคราะห์เด็กหญิงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดอุดรธานี
  - 2.3 สถานสงเคราะห์เด็กอ่อนปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
  - 2.4 สถานสงเคราะห์เด็กอ่อนพญาไท กรุงเทพมหานคร
  - 2.5 สถานสงเคราะห์เด็กอ่อนรังสิต จังหวัดปทุมธานี
  - 2.6 สถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี
3. การดำเนินงานครอบครัวอุปการะตามโครงการบ้านเล็กอุ่นรักและโครงการปันรัก ของสถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์

## ระเบียบวิธีการศึกษา

1. ศึกษาต้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Study) โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ บทความ รายงาน และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

การดำเนินงานครอบครัวอุปการะ หมายถึง การจัดหาครอบครัวทดแทนชั่วคราวให้แก่เด็กในความอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์

งานครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง หมายถึง การจัดหาครอบครัวทดแทนชั่วคราวให้แก่เด็กที่อยู่ในความอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ โดยคัดเลือกครอบครัวที่เป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

นิคมสร้างตนเอง หมายถึง หน่วยงานในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งมีหน้าที่จัดที่ดินให้แก่ราษฎรที่ยากจน ตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 พร้อมทั้งส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ และสาธารณสุขปึกษณ์พื้นฐาน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

สถานรับเลี้ยงเด็ก ตามความหมายในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 หมายถึง สถานที่รับเลี้ยงเด็กซึ่งมีอายุไม่เกิน 7 ปี บริบูรณ์ และมีจำนวนเกิน 5 คน ซึ่งไม่เกี่ยวข้องเป็นญาติกับผู้เลี้ยงแต่ไม่รวมถึงสถานพยาบาลหรือโรงเรียนอนุบาล

สถานรับเลี้ยงเด็กเอกชน หมายถึง สถานที่รับเลี้ยงเด็กตั้งแต่อายุแรกเกิดถึง หกปี ซึ่งได้รับอนุญาตจัดตั้งจากกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

การจ้างเหมาบริการเอกชน หมายถึง การที่กรมประชาสงเคราะห์ซื้อบริการจากภาคเอกชน โดยวิธีการจ้างบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เพื่อให้ทำหน้าที่เลี้ยงดูเด็กในความอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ โดยถือปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงในการจ้างผู้ดูแลผู้รับการสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงลักษณะการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในภาพรวมของกรมประชาสงเคราะห์
2. ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ
3. ผลการศึกษาจะเป็นแนวทางการปรับปรุงนโยบาย การบริหารและการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการ

## บทที่ 2

### แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์” ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
  - 1.1 แนวคิดการจัดสวัสดิการเด็กแบบครอบครัวอุปการะ
  - 1.2 แนวคิดการใช้ครอบครัวเป็นพื้นฐาน
  - 1.3 แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน
  - 1.4 แนวคิดการจัดการสาธารณสุขใหม่
2. ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
  - ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการ
3. นโยบายการปฏิรูประบบราชการ
4. นโยบายกรมประชาสงเคราะห์
5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### แนวคิดการจัดสวัสดิการเด็กแบบครอบครัวอุปการะ

จากการศึกษาแนวคิดการจัดสวัสดิการเด็กแบบครอบครัวอุปการะ ผู้ศึกษาใคร่ขอกล่าวถึงความหมายของงานสวัสดิการเด็ก วัตถุประสงค์ เป้าหมายของงานสวัสดิการเด็ก พร้อมทั้งลักษณะการให้บริการด้านสวัสดิการเด็ก และความหมายของงานครอบครัวอุปการะ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดสวัสดิการเด็กให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกล่าวได้ ดังนี้

### ความหมายของงานสวัสดิการเด็ก

ศรีทับทิม พานิชพันธ์ (2536, น. 21) อธิบายว่า งานสวัสดิการเด็ก (Child Welfare) เป็นงานสังคมสงเคราะห์ประเภทหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การแสดงบทบาททางสังคม ปัญหาที่อยู่ในข่ายการช่วยเหลือของบริการนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างบิดามารดา และบุตร

สันนิบาตสวัสดิการเด็กแห่งอเมริกา (The Child Welfare League of America) ได้ระบุไว้ว่า งานสวัสดิการเด็กเป็นการจัดบริการสังคม (Social Services) ให้แก่เด็กและเยาวชนที่บิดามารดาของเขาไม่สามารถที่จะรับผิดชอบเลี้ยงดูเขาได้โดยตลอดรอดฝั่ง หรือชุมชนของเขาไม่อาจที่จะจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ตลอดจนให้ความคุ้มครองป้องกันตามที่เด็กและครอบครัวต้องการ ได้ (อ้างถึงใน ศรีทับทิม พานิชพันธ์, 2536, น. 21)

Encyclopedia of Social Work (อ้างถึงใน ศรีทับทิม พานิชพันธ์, 2536, น. 21) ได้ให้ความหมายของคำว่า “สวัสดิการเด็ก” ว่าหมายถึง งานที่สามารถจัดได้ในหลายระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเพื่อที่จะส่งเสริมพัฒนาการที่ดีให้แก่เด็ก ไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา และเกี่ยวข้องกับสังคมโดยส่วนรวมมากกว่าจะเป็น การจัดให้สำหรับเพียงครอบครัวใดครอบครัวหนึ่ง โดยเฉพาะเท่านั้น

จากความหมายของงานสวัสดิการเด็ก สรุปได้ว่าเป็นการจัดบริการสังคมให้แก่เด็กที่ประสบปัญหาทางครอบครัวหรือบิดามารดาไม่สามารถจะรับผิดชอบเลี้ยงดูเด็กได้ โดยมุ่งให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมพัฒนาการที่ดีให้แก่เด็ก ทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และ สติปัญญา

### วัตถุประสงค์และเป้าหมายของงานสวัสดิการเด็ก

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของงานสวัสดิการเด็ก มี 2 ประการ คือ (ศรีทับทิม พานิชพันธ์, 2536, น. 33)



1. เพื่อส่งเสริมชีวิตครอบครัวให้ราบรื่นมั่นคงและปลอดภัย เพื่อเด็กจะสามารถอาศัยอยู่ในบ้านของเขาเองได้ด้วยดี มีความสุขและมีเสถียรภาพที่ดีในครอบครัว มีพัฒนาการทุกด้านตลอดจนสามารถปรับตัวให้เข้ากับสมาชิกในครอบครัว และสังคมได้ด้วยดี และมีคุณภาพของชีวิตที่ดีขึ้น (Better quality of life) ในที่สุด

2. เพื่อจัดบริการทดแทนแก่เด็กซึ่งไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้ด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง เพื่อเป็นการเตรียมให้เขามีชีวิตที่สดชื่น อบอุ่น และเตรียมพร้อมที่จะอำนวยความสะดวกประ โยชน์ต่อครอบครัวและสังคมได้ด้วยดีในที่สุด

### ลักษณะการให้บริการด้านสวัสดิการเด็ก

การให้บริการด้านสวัสดิการเด็กมีลักษณะที่สำคัญดังนี้ (Thema Lee – Memdoza อ้างถึงใน อภิญา เวชชัย, 2528, น. 39 – 40)

#### 1. การให้บริการโดยตรง (Direct Services) ได้แก่

1.1 การให้ความช่วยเหลือแก่เด็กในบ้านของตนเอง ในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือทางวัตถุ การจัดการทางด้านการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ การจัดกีฬา และสันทนาการ การบริการเพื่อส่งเสริมสุขภาพอนามัย การเสริมทักษะ การหางานให้ทำ ตลอดจนการให้คำแนะนำและคำปรึกษาหารือ การให้บริการในศูนย์เด็ก ฯลฯ เป็นต้น

1.2 การดูแลและรับเลี้ยงเด็กในสถานสงเคราะห์ ในสถานรับเลี้ยงเด็กแบบชั่วคราว ในครอบครัวอุปการะหรือการให้บริการอย่างถาวรในครอบครัวบุญธรรม

#### 2. การให้บริการโดยอ้อม (Indirect Services) ได้แก่

2.1 การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เช่น ทุนอาหารกลางวันทุนการศึกษา เป็นต้น

2.2 การประสานงานเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการให้บริการ

นอกจากนั้นยังอาจแบ่งตามลักษณะการให้บริการแบบหนึ่งได้เช่นกัน โดย แบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (ศรีทัฬหิม พานิชพันธ์ อ้างถึงใน อภิญา เวชชัย, 2528, น. 40 - 41)

### 1. บริการสนับสนุน (Supportive Services)

บริการนี้จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้ครอบครัวและเด็กมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน โดยจะเป็นบริการที่มุ่งบรรเทาความตึงเครียดในระบบสัมพันธภาพระหว่างบิดามารดาและบุตรให้เบาบางลง จนสมาชิกในครอบครัวมีการยอมรับซึ่งกันและกันและมีสัมพันธภาพเป็นไปในทางที่ดี ลดความกดดันที่จะทำให้ครอบครัวแตกแยกถึงขั้นหย่าร้างกันอยู่ ฯลฯ บริการประเภทนี้ ได้แก่ บริการศูนย์สุขวิทยาจิตและบริการให้คำปรึกษาหารือแก่ครอบครัว บริการให้คำแนะนำเพื่อป้องกันการทอดทิ้งเด็กของบิดามารดาอกสมรส บริการการป้องกันการทำร้ายทารุณกรรมเด็กของบิดามารดาโดยกำเนิด เป็นต้น

### 2. บริการเสริม (Supplementary Services)

บริการนี้จะจัดให้แก่เด็กที่มีปัญหาในเรื่องสัมพันธภาพระหว่างบิดามารดาและเด็กอย่างรุนแรง เช่น บิดามารดาไม่สามารถให้การเลี้ยงดูได้ด้วยสาเหตุใดสาเหตุหนึ่ง อาจจะเป็นในกรณีบิดามารดาถึงแก่กรรมโดยกะทันหัน เป็นต้น บริการนี้จะช่วยเด็กให้สามารถอาศัยอยู่ในบ้านของตนเองต่อไปได้โดยปกติสุข บริการประเภทนี้ ได้แก่ บริการรับเลี้ยงเด็กกลางวัน (Day Care) หรือบริการช่วยประกันรายได้ (Income Maintenance) ทุกประเภท รวมทั้งการประกันสังคมและบริการแม่บ้าน (Homemaker Services) เป็นต้น ซึ่งบริการ 2 ประเภทหลังยังไม่เป็นที่แพร่หลายในประเทศไทย

### 3. บริการทดแทน (Substitute Services)

บริการนี้จะจัดให้แก่เด็กซึ่งตกอยู่ในสภาพที่เป็นเด็กกำพร้า อนาคตถูกทอดทิ้ง พิกัดอย่างรุนแรงหรือเป็นเด็กจรจัด ฯลฯ เพื่อช่วยแก้ปัญหาเด็กที่ขาดสัมพันธภาพที่ดีกับบิดามารดาเป็นการชั่วคราวหรือถาวรบริการประเภทนี้ ได้แก่ บริการอุปการะเด็กในสถานสงเคราะห์ (Institute Care) บริการฝากเลี้ยงตามบ้าน (Foster Care) และบริการบุตรบุญธรรม (Adoption) เป็นต้น บริการทดแทนนี้จะมีลักษณะการ

จัดหาครอบครัวทดแทนที่มีลักษณะคล้ายบ้านของเด็ก (Normal Family) เพราะจะมี บิดามารดาทดแทน (Substitute Parents) ทำหน้าที่ทดแทนบิดามารดาโดยกำเนิดของเด็ก

การจัดบริการสวัสดิการให้กับเด็กที่กำพร้า อนาคต ไร้ที่พึ่งและมีปัญหา ครอบครัว หรือมีปัญหาด้านความประพฤตินั้น รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยเล็งเห็นความสำคัญและถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงอย่างหนึ่งที่ต้องแก้ไขและป้องกันมิให้ กลายเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมต่อไป ปัจจุบันนี้มีองค์การสังคมสงเคราะห์ทั้งเอกชน รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจได้ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการจัดบริการทั้ง 3 ประเภท คือ บริการสนับสนุน บริการเสริมและบริการทดแทนแก่เด็กและเยาวชน (นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, 2532, น. 21) และจากการที่ได้ศึกษาการดำเนินงานสงเคราะห์และคุ้มครอง สวัสดิภาพเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งได้ดำเนินงานให้ความช่วยเหลือประชาชน ผู้ตกทุกข์ได้ยากโดยทั่วไปแล้ว การให้บริการสวัสดิการเด็กก็ยังได้ดำเนินงานอย่าง สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน รวมทั้งสนองตอบกับนโยบายของรัฐในอันที่จะ ให้การคุ้มครองสวัสดิภาพแก่เด็กโดยได้ตระหนักถึงความสำคัญของสถาบันครอบครัว และสิทธิของเด็กที่ควรจะได้รับ การอบรมเลี้ยงดูจากบิดามารดา บุคคล หรือครอบครัวที่ ให้ความรักความเข้าใจเพื่อเป็นฐานในการสร้างเสริมพัฒนาการทุกด้าน อันได้แก่ พัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม ในการดำเนินงานสงเคราะห์ และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินในปัจจุบัน มีจุดมุ่งหมาย ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะป้องกันมิให้มีการทอดทิ้งเด็ก สนับสนุนส่งเสริมให้สถาบัน ครอบครัวสามารถอุปการะเลี้ยงดูบุตรหลานของตนเองได้ บริการที่สำคัญมีดังนี้ (กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น, 2537, น. 1 - 2)

### 1. การสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัว

เพื่อสวัสดิภาพและความมั่นคงของครอบครัวและเพื่อป้องกันมิให้ ครอบครัว แยกแยกกรมประชาสงเคราะห์ได้ให้บริการสงเคราะห์ครอบครัว (Family Assistance) แก่ครอบครัวที่มีเด็กอายุตั้งแต่แรกเกิดถึง 18 ปี อยู่ในความอุปการะซึ่ง ประสบปัญหาความเดือดร้อนในกรณีต่าง ๆ เช่น ความยากจนขาดแคลนของครอบครัว มีวิกฤตการณ์เกิดขึ้นในครอบครัวหรือมีปัญหาเกี่ยวกับความประพฤติของเด็ก เพื่อให้ ครอบครัวที่ประสบปัญหานั้นสามารถให้การอุปการะเลี้ยงดูเด็กในครอบครัวของตนเอง

ตลอดจนได้รับการศึกษาอบรมตามความแก่อัถภาพและวัยของเด็ก ซึ่งจะช่วยให้เด็กเจริญเติบโตเป็นพลเมืองดีของชาติต่อไป โดยวิธีให้การช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ อาทิ การให้คำปรึกษาหารือ ให้เงินช่วยเป็นทุนประกอบอาชีพ เป็นค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมที่อยู่ ช่วยเป็นทุนการศึกษาสำหรับเด็กหรือให้การสงเคราะห์ด้านเครื่องอุปโภคบริโภค ฯลฯ

## 2. การจัดหาครอบครัวทดแทน

ในกรณีที่เด็กไม่สามารถอยู่กับครอบครัวของตนเองได้ โดยเหตุผลประการใดประการหนึ่งก็ตามกรมประชาสงเคราะห์จะพยายามจัดหาครอบครัวทดแทนชั่วคราวและครอบครัวถาวร อันได้แก่ ครอบครัวอุปการะและครอบครัวบุญธรรมให้แก่เด็ก โดยการพิจารณาอุปเด็กให้แก่ผู้มีจิตใจรักเด็กซึ่งสภาพครอบครัวอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณสมบัติเหมาะสมที่กรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดไว้ โดยมีนักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้พิจารณาและออกเยี่ยมเยียนเด็กและผู้อุปการะเป็นประจำเพื่อให้คำแนะนำในการเลี้ยงดูอย่างใกล้ชิด ผู้ที่รับเด็กไปอุปการะเลี้ยงดูแบบครอบครัวอุปการะ อาจจะได้รับเงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูจากทางราชการ แต่หากผู้รับเด็กไปอุปการะไม่ประสงค์จะรับเงินช่วยค่าเลี้ยงดู ทางราชการก็จะพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือในการศึกษาของเด็ก ค่ารักษาพยาบาลและอื่น ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสม เป็นราย ๆ ไป

## 3. การรับเด็กเข้าอุปการะในสถานสงเคราะห์เด็ก

เป็นลักษณะการให้บริการสวัสดิการสังคมเพื่อทดแทนครอบครัวเดิมของเด็กในกรณีที่ไม้อาจให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นได้แล้ว โดยมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนาทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคมและให้เด็กได้รับการศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ โดยได้จัดสถานสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของเด็ก เช่น สถานสงเคราะห์เด็กอ่อน เด็กชาย เด็กหญิง เด็กพิการ เป็นต้น เด็กที่ต้องรับไว้ในสถานสงเคราะห์อาจจะเป็นระยะสั้นหรือระยะยาวขึ้นอยู่กับความจำเป็น ความต้องการของเด็ก ความเหมาะสมตลอดจนการปรับตัวของเด็กและครอบครัวแต่ละราย

#### 4. บริการด้านคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

สภาพสังคมปัจจุบันมีเด็กจำนวนมากที่ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ขาดสภาพครอบครัวและสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือมีปัญหาความประพฤติดันเนื่องมาจากขาดการศึกษา หรือต้องออกจากโรงเรียนกลางคันเพราะเหตุผลความจำเป็น เด็กและเยาวชนเหล่านี้หากไม่ได้รับการปฏิบัติดูแลและคุ้มครองสวัสดิภาพโดยเหมาะสมก็จะเป็นภัยต่อสังคมและประเทศชาติในอนาคต กรมประชาสงเคราะห์จึงได้ให้บริการด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพแก่เด็ก ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 โดยได้ดำเนินมาตรการในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ประพฤติดันไม่สมควรแก่วัยและมาตรการคุ้มครองป้องกันเด็กไม่ให้เป็นเครื่องมือของผู้แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

#### 5. บริการด้านการส่งเสริมและพัฒนาเด็ก

เพื่อให้เด็กได้พัฒนาในทุก ๆ ด้าน คือ ด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม สติปัญญาและคุณธรรมรวมทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพแก่เด็ก ซึ่งจะเป็นทรัพยากรของชาติต่อไปในอนาคต ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนอกจากนี้ยังได้ให้การช่วยเหลือครอบครัวในกรณีที่ บิดามารดาต้องออกไปประกอบอาชีพนอกบ้าน แต่ไม่สามารถหาผู้เลี้ยงดูบุตรของตนเองได้ โดยกรมประชาสงเคราะห์ได้ให้การส่งเสริมทางด้านวิชาการและการจัดตั้งสถานรับเลี้ยงเด็กและสถานสงเคราะห์ภาคเอกชนให้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กที่ด้อยโอกาสในชุมชนแออัดหรือในแหล่งก่อสร้างในชุมชนเมือง หรือกลุ่มเด็กเร่ร่อนติดตามพ่อแม่ไปประกอบอาชีพในแหล่งต่าง ๆ

สำหรับการจัดสวัสดิการเด็กแบบครอบครัวอุปการะ ได้มีผู้ให้ความหมายของงานครอบครัวอุปการะไว้หลายความหมาย ผู้ศึกษาจึงขอกล่าวถึงเพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบ ดังนี้

#### ความหมายของครอบครัวอุปการะ

สหทัยมูลนิธิ กล่าวว่า ครอบครัวอุปถัมภ์ หรือครอบครัวอุปการะ คือ ครอบครัว ที่มีจิตเมตตาสร้างกุศลด้วยการรับเด็กกำพร้า หรือเด็กที่พ่อแม่มีปัญหาชีวิต นำมาอุปการะเลี้ยงดู เสมือนบุตรหลานในบ้านของคนเป็นการชั่วคราว โดยมูลนิธิรับผิดชอบด้านเงินสมนาคุณ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดจากการเลี้ยงดู จัดหาเครื่องใช้ที่จำเป็น

ในการเลี้ยงดูเด็ก เช่น เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม อาหาร นม และอื่น ๆ ตลอดจนจัดส่งคณะเจ้าหน้าที่ อันประกอบด้วยแพทย์ พยาบาล สาธารณสุข นักสังคมสงเคราะห์ และนักพัฒนาการเด็ก ออกเยี่ยมเป็นประจำ เพื่อคอยช่วยเหลือครอบครัวอุปการะ เกี่ยวกับปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในระหว่างการรับเด็กไปช่วยเลี้ยงดู

ศรีทับทิม พานิชพันธ์ ได้ให้ความหมายว่า เป็นการฝากเด็กไว้กับครอบครัวหรือบ้านที่คู่สมรสมีความเต็มใจ มีความรับผิดชอบและมีข้อผูกพันในการสร้างเสริมสัมพันธ์ภาพระหว่างบิดามารดา และเด็ก ที่มีลักษณะเป็นธรรมชาติให้เกิดขึ้น (The Natural Child – Parent Relationship) บริการนี้เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงการอุปการะเลี้ยงดูเด็ก ตามกฎหมายอันครอบคลุมถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ที่จะให้การดูแลเด็ก ทั้งนี้หมายถึงว่า บิดามารดาที่รับเลี้ยงดูเด็ก (Foster Parents) จะรับเด็กมาเลี้ยงที่บ้านหรือในครอบครัวของเขาเอง และทำหน้าที่เป็นบิดามารดาทดแทนของเด็ก (Substitute Parents) โดยการจัดหาสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่จะสนองความต้องการ ทั้งทางร่างกาย อารมณ์ จิตใจ และสังคมให้แก่เด็ก เป็นการชั่วคราว อาทิ จัดหาอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่พักอาศัย ที่หลับนอนให้แก่เด็ก การจัดส่งเด็กไปโรงเรียน ดูแลเรื่องสุขภาพของเด็ก รวมทั้งการให้ความอบอุ่น และสร้างสัมพันธ์ภาพที่ดีต่อเด็ก และจัดบริการด้านอื่น ๆ ให้เด็กด้วย (อภิญา เวชชัย, 2528, น. 76)

สันนิบาตสวัสดิการเด็กแห่งอเมริกา (The Child Welfare League of America) ได้กล่าวว่า การฝากเลี้ยงเด็กในครอบครัว หมายถึง การอุปการะเลี้ยงดูเด็กในครอบครัวเป็นการทดแทนซึ่งไม่ใช่สถานสงเคราะห์ และเป็นการดูแลเด็กในระยะเวลาที่ได้วางแผนไว้ อาจจะเป็นการชั่วคราวหรือระยะยาว แตกต่างจากบริการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งเป็นบริการจัดหาบ้าน หรือครอบครัวทดแทนอย่างถาวรให้แก่เด็ก ดังนั้น บริการนี้จึงเป็นบริการที่รับเลี้ยงเด็ก ที่ไม่สามารถจัดหาครอบครัวบุญธรรมให้ได้ (อภิญา เวชชัย, 2528, น. 75)

องค์ประกอบของบริการครอบครัวอุปการะ (นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์, 2532, น. 24)

Child Welfare League of America ได้กำหนดมาตรฐานขององค์ประกอบงานครอบครัวอุปการะ หรือบริการฝากเลี้ยงเด็กตามบ้านไว้ว่า จะต้อง

ประกอบไปด้วยการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากครอบครัวอุปการะ เพื่อสร้างประสบการณ์ เกี่ยวกับครอบครัวรวมทั้งการสังคมสงเคราะห์ และบริการบำบัดอื่น ๆ สำหรับเด็กและบิดามารดาที่แท้จริงของเด็ก ประสบการณ์เกี่ยวกับชีวิตครอบครัว นับว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการบรรลุวุฒิภาวะและความสามารถในการยอมรับและประทับประคองชีวิตครอบครัวของเด็กเอง ประสบการณ์เกี่ยวกับชีวิตครอบครัว ยังหมายรวมถึงสิ่งต่อไปนี้

1. สัมพันธภาพทางอารมณ์ของเด็กกับสมาชิกอื่น ๆ ภายในครอบครัว  
ญาติพี่น้องและเพื่อน (Emotional Relationship)
2. การเรียนรู้ทางสังคมของเด็กในเรื่องพฤติกรรมมนุษย์ และความคาดหวังของกลุ่มวัฒนธรรม (Cultural group)
3. การสังเกตบทบาทครอบครัว และรูปแบบพฤติกรรมของผู้ใหญ่
4. การจัดแบ่งความรับผิดชอบ การทนุบำรุง และการจัดการภายในครอบครัว
5. การดำรงชีวิตของครอบครัวภายในชุมชน การใช้ทรัพยากรที่หาได้ในชุมชนนั้นและการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน

องค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่ง ของครอบครัวอุปการะ นอกจากครอบครัวแล้วยังต้องเกี่ยวข้องกับชุมชนนั้น การยอมรับและการตระหนักของชุมชนที่มีต่อครอบครัวอุปการะ และตัวเด็ก และยังรวมไปถึง สถาบันสังคมอื่น ๆ ภายในชุมชนอีกด้วย เช่น โรงเรียน วัด สถาบันครอบครัว เป็นต้น

### แนวคิดการใช้ครอบครัวเป็นพื้นฐาน

สำหรับการดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ได้รับอิทธิพลมาจากความคิดจากประเทศตะวันตกเป็นหลัก รวมกับการยอมรับความสำคัญของสถาบันครอบครัวเมื่อเกิดสภาพที่เด็กถูกทอดทิ้งอย่างมากมาย และบิดามารดาที่แท้จริงของเด็กไม่สามารถเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูเด็กได้ ดังนั้นแนวคิดในการให้บริการครอบครัวทดแทนเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของเด็กจึงเป็นที่ยอมรับกันอย่าง

กว้างขวาง (อภิญา เวชชัย, 2528, น. 73 – 74) ในเริ่มแรกการกล่าวถึงความสำคัญ ของอิทธิพลครอบครัวต่อเด็กเป็นสิ่งจำเป็นที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องในการศึกษารังนี้ โดยมีผู้เชี่ยวชาญได้กล่าวไว้ว่า ครอบครัวมีความสำคัญต่อเด็ก เด็กจะได้รับการพัฒนาที่ดีในทุกด้านหรือไม่ขึ้นอยู่กับครอบครัวเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นปัจจัยแวดล้อมพื้นฐาน สำหรับครอบครัวในการพัฒนาเด็ก แบ่งได้ดังนี้ (ศัทธิ โชลิกเสถียร, 2534, น. 22 – 23)

1. ความสมบูรณ์ทางกาย ความสมบูรณ์ทางกายเป็นความพร้อมขั้น พื้นฐานที่สำคัญประการแรกในการพัฒนาเด็ก บิดามารดาที่มีความรู้ความเข้าใจใน เรื่องนี้จะให้ความสนใจ ความเอาใจใส่ในเรื่องอาหาร สังเกตดูพัฒนาการทางกายของ เด็กอยู่ตลอดเวลาหากมีสิ่งใดผิดปกติก็รีบแก้ไข

2. ความรักความอบอุ่น ความรักและความอบอุ่นเป็นปัจจัยที่มีความ สำคัญต่อการพัฒนาการของเด็ก เด็กที่ได้รับการรักและความอบอุ่นจากครอบครัว อย่างเพียงพอเด็กจะมีสภาพจิตใจและสติปัญญาพร้อมที่จะพัฒนาคนอย่างสมบูรณ์ใน ชั้นวัยต่าง ๆ ของชีวิต

3. ความปลอดภัยและความมั่นคง การสร้างความรู้สึกลปลอดภัย มั่นคงทั้งทางกายและใจเป็นการหาความมั่นคงให้แก่ชีวิตของเด็ก เด็กที่บิดามารดา ปกป้องให้ความปลอดภัยย่อมรู้สึกว่ามี ความมั่นคง รู้สึกว่ามีกำลังใจสำหรับพัฒนาคน และยังเสริมแรงในการพัฒนา ด้านอื่นของเด็กอีกด้วย

4. การมีอิสระและพึ่งพาอาศัย เด็กจะมีความต้องการอิสระและรู้สึก พึ่งพาผู้อื่นเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ โดยเฉพาะเด็กวัยทารกต้องการพึ่งพาจากผู้เลี้ยงเป็น อย่างมากหากผู้เลี้ยงไม่ให้ความเอาใจใส่ต่อเด็กเพียงพอ เด็กจะเกิดความรู้สึกว่าถูก ทอดทิ้งมีความวิตกกังวลซึ่งจะทำให้เกิดมีสภาพจิตใจไม่ปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็ก กำพร้าต้องการความรักและความอบอุ่นจากผู้เลี้ยง อย่างไรก็ตาม บางขณะเด็กก็ต้องการ ที่จะเล่นเป็นตัวของตัวเองเพื่อเขาจะได้พัฒนาความคิดต่าง ๆ ของเขาในขณะที่เล่น

5. การให้กำลังใจ การให้กำลังใจเป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่มีความ จำเป็นต่อการพัฒนาเด็ก เด็กจึงควรมีการเสริมแรงในการที่จะทำให้เด็กมีพัฒนาการอย่าง สมบูรณ์เต็มที่ ผู้ใหญ่อาจมีวิธีให้กำลังใจแก่เด็กได้หลายวิธี เช่น การให้คำชมเชย การให้รางวัล



6. การให้ประสบการณ์ เด็กอยู่ในวัยเรียนรู้ทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อเก็บความรู้ที่ได้รับจากการเรียนรู้ไว้ในอนาคต บิดามารดาจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมเลือกสรรประสบการณ์เหมาะสมให้แก่เด็กทำให้เด็กที่ได้รับประสบการณ์ใหม่ ๆ เกิดการรอบรู้และฉลาด ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเด็ก เช่น การเล่นในกลุ่มเพื่อน การได้พบสภาพที่เป็นจริง

7. การยอมรับจากครอบครัวและสังคม การที่เด็กได้รับการยอมรับในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของคนรอบคร้วมีความรู้มีความสำคัญและสามารถแสดงบทบาทสมาชิกครอบครัวตามฐานะของตนได้ บทบาทในการยอมรับความคิดและการกระทำของเด็กจะเริ่มจากในครอบครัวเป็นแห่งแรก หากเด็กได้รับการยอมรับจากครอบครัวดีแล้วเด็กจะเกิดความมั่นใจที่แสดงออกเพื่อให้สังคมยอมรับ

เมื่อการใช้ครอบครัวเป็นพื้นฐานมีความสำคัญต่อการพัฒนาเด็ก สิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่ขาดไม่ได้คือการปรับตัวเพื่อทำหน้าที่เป็นบิดามารดาซึ่งเปรียบเสมือนเป็นบุคคลที่ต้องคอยให้ความรัก ความอบอุ่นให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก บิดามารดาจึงต้องมีการปรับตัวเพื่อทำหน้าที่ของบิดามารดาที่แท้จริง ทั้งนี้เพราะการเลี้ยงดูเด็กตั้งแต่เด็กเล็กจนเป็นหนุ่มสาวที่มีความมั่นคงทางจิตใจและเลี้ยงตัวเองได้นั้น บิดามารดาพึงเข้าใจพัฒนาการของเขาคามวัย มีความต้องการทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างไร การเตรียมตัวทางเศรษฐกิจเพื่อลูกและการให้ลูกเข้าโรงเรียนเพื่อฝึกงานอาชีพเป็นสิ่งสำคัญไม่น้อยเลยสำหรับการเป็นบิดามารดา แต่การให้ความรักความอบอุ่นความสนใจและเข้าใจเด็กมีความสำคัญมากที่สุด ผลการวิจัยนับร้อยชิ้นได้สรุปตรงกันว่าเด็ก (ตลอดจนถึงผู้ใหญ่) ที่เป็นอาชญากรมีพฤติกรรมเป็นภัยแบบต่าง ๆ ต่อครอบครัวและสังคมนั้น มีพื้นฐานมาจากครอบครัวที่ไม่ผาสุก

การปรับตัวเพื่อทำหน้าที่บิดามารดา มีรายละเอียดปลีกย่อยมากมาย เนื่องจาก จิตวิทยาพัฒนาการให้ความสำคัญเกี่ยวกับบทบาทของบิดามารดา ความสำคัญของครอบครัวในแง่ที่เป็นรากฐานของการพัฒนาการทั้งทางบวกและทางลบของมนุษย์ทุก ๆ วัย ดังนั้นสาระต่าง ๆ บางแง่มุมที่เป็นประโยชน์ในการปรับตัวเพื่อทำหน้าที่บิดามารดาจึงมีดังนี้ (ศรีเรือน แก้วกังวาล, 2540, น. 403 – 406)

### เข้าใจโลกทัศน์ของเด็ก

ช่วงเวลาที่พ่อแม่อยู่ในวัยผู้ใหญ่ตอนต้น มักเป็นช่วงเวลาที่พ่อแม่มีลูกอยู่ในวัยเด็กหรือวัยรุ่นระยะสั้น ๆ ผู้ที่มีโอกาสเป็นพ่อแม่ทุก ๆ คนในส่วนลึกของจิตใจย่อมปรารถนาที่จะให้ลูกของตนเป็นเด็กน่ารัก แข็งแรง รื่นแรง ฉลาด เชื่อมมั่นในตนเอง มีความสุข เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีความสำเร็จในชีวิตส่วนตัวและชีวิตการทำงาน มีความมั่นคงของบุคลิกภาพ ท่วงด้านความคิด อารมณ์และค่านิยม แต่ตามความเป็นจริงเด็กหลาย ๆ คนไม่ได้พัฒนาไปตามที่พ่อแม่ตั้งความปรารถนาไว้ ส่วนหนึ่งเป็นความคิดพลาดของพ่อแม่ที่อาจปราศจากความเข้าใจเด็กและไม่เข้าใจวิธีการอบรมเลี้ยงดูเด็กให้เหมาะสมตามพัฒนาการแต่ละวัย

เรื่องสำคัญอันดับต้น ๆ ที่พ่อแม่ทุกคนควรตระหนักก็คือในกระบวนการเจริญเติบโตของเด็กนั้น เด็กต้องปรับตัวสู่โลกทัศน์ของผู้ใหญ่นานัปการ ซึ่งในความคิดและความรู้สึกของเด็กเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยากสลับซับซ้อน โลกของเด็กยิ่งใหญ่สวยงามน่าสำรวจศึกษาแต่แล้วก็มี ผู้ใหญ่เข้ามาครอบงำโลกของเขา คอยเร่งรัดให้เขาเดินได้ พุดได้ รับประทานโน่นนี่ ตั้งกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ เช่น ต้องทำความสะอาด นิ่งนึ่ง ๆ สารุคุณย่า เข้านอนทั้งที่ยังไม่่วง ฯลฯ ความขัดแย้งระหว่างเด็กกับพ่อแม่จึงเกิดขึ้น หากผู้ใหญ่เข้าใจโลกทัศน์ของเด็กบ้างแล้วก็จะเห็นใจเด็กและช่วยเหลือเด็กให้พัฒนาการไปตามวัยของเขาอย่างไม่เร่งรัด เกรงเครียดหรือไม่ปล่อยปละละเลยจนเกินไป

### เข้าใจพัฒนาการของเด็ก

การเจริญเติบโตของเด็กมีกฎเกณฑ์ตามธรรมชาติหลายประการ ซึ่งกฎการพัฒนาการที่พ่อแม่เด็กควรสังวร ได้แก่

1. เด็กมีลำดับขั้นตอนของการพัฒนาการเหมือนกันทุกคน แต่เด็กแต่ละคนมีช่วงจังหวะและช่วงเวลาเร็วช้าต่างกันออกไป อย่าเร่งรัดและผลักดันเด็กมากเกินไปเพื่อพ่อแม่จะได้พ้นภาระเร็ว ๆ หรือเพราะมีความกังวลใจเมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการของลูกตนกับลูกคนอื่น

2. การพัฒนาการแต่ละด้าน ๆ จะก้าวหน้าได้ดีที่สุดเมื่ออยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม (มีโอกาสด) และเด็กมีความสุข (วุฒิภาวะ)

3. เด็กทุก ๆ คน ไม่ว่าจะใหญ่เล็กขนาดไหน มีสติปัญญาต่ำหรือสูงเช่นไร มีความสามารถในการคิดนี้รู้สึกและกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ตามสมรรถนะแห่งตน
  4. การเจริญเติบโตของเด็กไม่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอตลอดเวลา บางจังหวะ บางช่วงเร็ว บางจังหวะบางช่วงช้า
  5. การพัฒนาการด้านต่าง ๆ ไม่ได้เกิดขึ้นราบรื่น มักมีอุปสรรคขัดข้องที่ทำให้การพัฒนาไม่เป็นไปอย่างที่คิด
  6. รู้จักรักเด็กโดยไม่ได้คาดหวังว่าจะได้อะไรตอบแทนจากความรักนั้น ความรักชนิดนี้เป็นความรักอันประเสริฐเหนือรักใด ๆ ความเป็นพ่อแม่ที่แท้จริงคือผู้ที่มีรักชนิดนี้ ให้แก่ลูก แต่ต้องมีใช้รักอย่างหลงและเทิดทูน ความสำเร็จของการปรับตัวเป็นพ่อแม่ประการหนึ่ง คือ ความสามารถพัฒนาความรักประเภทนี้ในความเป็นกตัญญูและรู้สึกของตน
  7. เด็กแต่ละคน ลูกแต่ละคนแตกต่างกันอย่าเปรียบเทียบความแตกต่างของเด็กของตนกับเด็กอื่น ๆ จนทำให้ทั้งเด็กและพ่อแม่มีความขุ่นมัวตนเองและต่อกันและกันระหว่าง พ่อแม่ลูก
  8. เด็กเล็กจนถึงวัยรุ่นต้องการกฎเกณฑ์ที่มีเหตุผลจากพ่อแม่ อย่าหลอกลวงเด็ก เด็กจะหมดความเชื่อถือและสิ้นศรัทธาในคำพูดและการกระทำของพ่อแม่ ซึ่งเมื่อเด็กสิ้นศรัทธาเสียแล้วเด็กจะรู้สึกฝังใจ การฟื้นฟูศรัทธาขึ้นมาใหม่พ่อแม่กระทำได้ยากลำบาก
  9. ทั้งพ่อและแม่ต้องมีความมั่นคงสม่ำเสมอในกฎเกณฑ์ที่ให้เด็ก ทั้งในการเลี้ยงดู การสั่งสอน และการกระทำจริง
  10. ทำตัวให้เป็นตัวอย่างแก่เด็ก เด็กจะเลียนแบบพฤติกรรมที่เห็น ด้วยตามากกว่าพฤติกรรมที่ได้ยินด้วยหูแต่เพียงอย่างเดียว
- บทบาทสำคัญของบิดามารดาที่มีต่อลูกคือ การอบรมเลี้ยงดู การจัดบรรยากาศ การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี การกำหนดวัฒนธรรมการปลูกฝังทัศนคติ การจัดกิจกรรมและประสบการณ์เพื่อให้ลูกได้มีพัฒนาการด้านต่าง ๆ รวมทั้งพัฒนาการความคิดสร้างสรรค์เต็มขีดความสามารถ ดังนั้นบิดามารดาจะต้องอบรมเลี้ยงดูด้วยวิธี

ที่ถูกต้องเหมาะสมและปฏิบัติกับลูกโดยยึดแนวทางต่อไปนี้ (คัทรี โชติกเสถียร, 2534, น. 23 – 26)

1. ให้ความรักความอบอุ่นความเอาใจใส่ และความสนใจแก่ลูก อย่างเพียงพอนักจิตวิทยาเรียกการเลี้ยงดูแบบนี้ว่า การเลี้ยงดูแบบประชาธิปไตย บิดามารดาควรแสดงให้ลูกเห็นอย่างชัดเจนว่ารักลูกและเป็นที่พึ่งของลูกด้วยการตอบสนองความต้องการของลูกบางอย่างหรือหลายอย่างที่เป็นไปได้ ในกรณีที่ไม้อาจตอบสนองความต้องการของลูกได้ก็ควรชี้แจงให้ลูกเข้าใจถึงเหตุผลที่แท้จริง บิดามารดาควรเอาใจใส่สนใจที่จะซักถามสนทนากับลูกในเรื่องทั่ว ๆ ไปหรือแสดงความเห็นใจและปลอบโยนด้วยคำพูดและท่าทางเมื่อลูกผิดหวังและเน้นความสำเร็จของลูกด้วยการให้รางวัลยกย่องชมเชย ซึ่งจะทำให้ลูกเกิดกำลังใจที่จะทำให้ดียิ่งขึ้น การกระทำเช่นนี้จะทำให้ลูกเห็นว่าบิดามารดาสนใจเอาใจใส่และพร้อมที่จะแบ่งเบาความทุกข์ความเจ็บปวดและเต็มใจช่วยเหลือเมื่อลูกต้องการ ทำให้ลูกตระหนักว่าเขาเป็นที่รักเป็นที่ต้องการเกิดความรู้สึกปลอดภัยมั่นคงและอบอุ่นใจ ความรู้สึกของเด็กที่เกิดขึ้นเช่นนี้จะทำให้เขามีบุคลิกภาพที่ดี มีความเชื่อมั่นในตนเองมองโลกในแง่ดีและยิ้มแย้มแจ่มใส

2. การช่วยเหลือตนเอง บิดามารดาจะต้องฝึกให้ลูกรู้จักใช้ความสามารถของตนเองให้มากที่สุดช่วยเหลือตนเองให้มากที่สุด การฝึกช่วยตัวเองนี้จะต้องจัดกิจกรรมให้เหมาะสมกับวัยของเด็ก เช่น อายุ 1 ปี ฝึกให้เริ่มหัดเดินจากแก้ว อายุ 3-4 ปี ฝึกให้แต่งตัวและทานอาหารด้วยตัวเอง แม้การฝึกหัดจะยากและลูกทำได้ไม่ดี บิดามารดาก็ไม่ควรตำหนิหรือ ลงโทษ เพราะการกระทำดังกล่าวจะทำให้ลูกขาดความมั่นใจและไม่กล้าและขาดความมั่นใจในตัวเองจะทำงานให้สำเร็จได้ยาก

3. ฝึกการสังเกตบิดามารดา จะต้องฝึกให้เด็กเป็นคนช่างสังเกตโดยอาศัยธรรมชาติของลูกที่ชอบสังเกตและสำรวจเป็นพื้นฐาน บิดามารดาสามารถฝึกให้ลูกเป็นคนช่างสังเกตได้โดยจัดสิ่งเร้าหรืออุปกรณ์ที่ได้ช่วยให้พัฒนาการสังเกตขณะเด็กยังเล็ก เมื่อโตขึ้นบิดามารดา มีหน้าที่ชี้แนะให้ลูกรู้จักสิ่งของต่าง ๆ ที่มีลักษณะเด่นด้วยการซักถามและการเปรียบเทียบ สิ่งที่มีลักษณะต่างกัน

4. การชักถาม บิดามารดาควรฝึกให้ลูกเป็นคนช่างซักถาม การฝึกนี้จะตอบสนองของความอยากรู้อยากเห็นซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานของความคิดสร้างสรรค์ เพราะตามธรรมชาติ เด็กมีความอยากรู้อยากเห็นและช่างซักถามอยู่แล้ว ดังนั้นบิดามารดาควรหาสิ่งเร้าที่ชวนและ แนะนำสิ่งต่าง ๆ ที่พบเห็นด้วยการอธิบายและถามคำถาม ข้อสำคัญที่บิดามารดาจะต้องระลึกอยู่เสมอคือไม่ควรวิครอนหรือขจัดความอยากรู้อยากเห็นช่างซักถามของลูกด้วยการดุหรือตำหนิเพราะจะทำให้ลูกไม่กล้าถามอีกต่อไป

5. การตอบคำถาม บิดามารดาต้องตอบคำถามลูกอย่างมีเหตุมีผลและด้วยท่าทางที่มีชีวิตชีวา ลูกจะเป็นคนช่างซักช่างถามได้ก็ต่อเมื่อบิดามารดาองเห็นความสำคัญของการตอบคำถามบิดามารดาต้องกระตือรือร้น เต็มใจและยินดีที่จะตอบคำถามของลูกทุก ๆ ครั้ง ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการอยากรู้อและปลูกฝังการเป็นคนช่างซักช่างถามให้แก่ลูก

6. การให้โอกาสลูกแสดงความคิดเห็น บิดามารดาควรเปิดโอกาสให้ลูกได้แสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ ในครอบครัว ให้ลูกได้ตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยตัวเอง เช่น การเลือกเสื้อผ้า การสมัครเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมในกิจกรรม ต่าง ๆ การเปิดโอกาสเช่นนี้จะทำให้ลูกรู้สึกมีอิสระและค่อย ๆ เรียนรู้ที่จะควบคุมตนเอง ทั้งยังเป็นการฝึกให้ลูกเป็นคนกล้าคิดกล้าแสดงออกและสามารถตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง

7. การให้รางวัล บิดามารดาควรให้รางวัลหรือชมเชยสำหรับผลงานของลูกด้วยการยิ้มแย้ม กล่าวชมหรือให้รางวัลเป็นสิ่งของตามควรแก่โอกาส การแสดงความยินดีและเห็นความสำคัญในสิ่งที่ลูกได้ทำนอกจากจะทำให้ลูกพอใจสบายใจแล้วยังเป็นการย้ำให้เห็นว่าสิ่งที่เขา ทำนั้นถูกต้องและเกิดกำลังใจที่จะทำดีเช่นนั้นอีกในโอกาสต่อไป

8. ความประนีประนอมระหว่างบิดามารดากับลูก ควรประนีประนอมหรือตัดสินใจร่วมกันจะลดปัญหาความขัดแย้งในครอบครัวได้ ทำให้เกิดความรักความเข้าใจและพร้อมที่จะรับฟังเหตุผลของกันและกัน

9. การรับผิดชอบร่วมกันในการเลี้ยงดู บิดามารดาควรตกลงร่วมกันในการหาแนวทางวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้กับลูกและวางมาตรฐานความประพฤติทั้ง

ของลูกและของตนเอง หากเกิดความผิดพลาดก็ควรเต็มใจหาทางช่วยเหลือและแก้ไข  
ร่วมกันจะไม่ใช้วิธีโยนความผิดไปให้อีกฝ่ายหนึ่ง

10. การจัดสิ่งแวดล้อม เครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ที่เอื้อต่อการ  
พัฒนาความคิดสร้างสรรค์เพื่อสนองความต้องการและความสนใจของลูก สิ่งที่บิดา  
มารดาควรจัดเตรียมและจัดหาคือสถานที่ที่ปลอดภัยให้ลูกได้สำรวจเล่นหรือทดลอง  
อุปกรณ์การระบายสี หนังสือนิทาน หนังสือการ์ตูน ตุ๊กตา ลูกสัตว์ ภาพตัดต่อ  
อุปกรณ์ต่าง ๆ การพาไปชมภาพยนตร์ เป็นต้น

การเลี้ยงดูเด็กจึงเป็นเรื่องที่บิดามารดาต้องพึงระวังเพราะเป็นเรื่องที่  
ละเอียดอ่อน ยิ่งในสังคมปัจจุบันอาจต้องมีเคล็ดในการเลี้ยงดูเด็กบางประการ

#### เคล็ดในการเลี้ยงดูเด็ก

ไม่มีใครสามารถให้กฎเกณฑ์ตายตัวการเลี้ยงดูบุตรให้ถูกวิธีได้ เพราะเด็ก  
แต่ละคนไม่เหมือนกัน ลักษณะเศรษฐกิจสังคมของครอบครัวก็ต่างกัน การศึกษาของ  
พ่อแม่ก็มีหลายระดับ การเลี้ยงดูเด็กเป็นศิลปะที่พ่อแม่แต่ละคู่เป็นเจ้าของผลงานศิลปะ  
(คือเด็ก) ผู้ที่ประสบความสำเร็จในการเลี้ยงดูบุตรอาจมีเคล็ดต่าง ๆ ที่ทำให้เด็กเติบโตได้  
อย่างมีประสิทธิภาพ ค่ะไปนี้ เป็นเคล็ดบางประการกว้าง ๆ ที่พ่อแม่ควรสังวร (ศรี  
เรือน แก้วกึ่งวาต, 2540, น. 406 – 407)

1. ในครอบครัวสมัยใหม่พ่อแม่มักทำงานนอกบ้าน ลูกก็ไปโรงเรียน  
พ่อแม่ไม่ใช้เวลากับเด็กทำให้ครอบครัวขาดความสัมพันธ์ใกล้ชิด ขาดความเข้าใจซึ่ง  
กันและกัน ดังนั้นวันหยุดควรเป็นวันของครอบครัว พ่อแม่ลูกควรมีกิจกรรมอะไร ๆ  
ร่วมกัน นอกจากนี้พ่อแม่ควรมีเวลาแสดงความรักต่อลูกและลูกแสดงต่อพ่อแม่ เช่น  
เวลาที่พ่อแม่เล่านิทานให้ลูกฟัง เวลาที่ลูก - พ่อแม่เรียนรู้กันและกันและที่พ่อแม่รับฟัง  
ปัญหาลูกวัยรุ่น ฯลฯ

2. การลงโทษเด็ก เด็กก็เหมือนกับผู้ใหญ่ที่มีโอกาสทำผิดตั้งแต่เบาจน  
ถึงหนัก ผู้ใหญ่ควรลงโทษเป็นของแน่ เพราะหากไม่ลงโทษเด็กก็อาจทำผิดจนเป็น  
นิสัยแก้ได้ยากเมื่อเข้าสู่วัยรุ่นและวัยผู้ใหญ่ แต่การลงโทษควรทำโดยการเจียนตีหรือไม่  
เป็นเรื่องที่มีการโต้แย้งกันอยู่เสมอ สิ่งที่พ่อแม่ควรสังวรก็คือเมื่อจำเป็นต้องลงโทษเด็ก  
อย่างลงโทษรุนแรงเกินกว่าเหตุ วิธีลงโทษที่ดีที่สุดคือชี้แจงเหตุผลที่เด็กต้องถูกลงโทษ

การลงโทษโดยใช้อารมณ์กับเด็กแต่ประการเดียวส่วนใหญ่ไม่สามารถแก้พฤติกรรมที่ผิด ๆ ของเด็กได้ มีหน้าที่อาจเป็นผลร้ายเป็นการช่วยผู้ให้เด็ก ทำผิดซ้ำ ๆ อีกหรืออาจเป็นแบบอย่างที่สุดที่เด็กเลียนแบบหรือกลายเป็นผู้ใหญ่ที่ใช้แต่อารมณ์ในการ แก้ไข ปัญหาในภายหน้า

3. ให้โอกาสเด็กเจรจาได้แย่ง เด็กไม่ใช่ตุ๊กตาที่ผู้ใหญ่มีไว้สำหรับ ชมเชยหรือโหลาน พ่อแม่ควรเปิดโอกาสให้เด็กได้เจรจา สื่อสาร ได้มันยัง ให้เหตุผล ตั้งแต่อายุน้อย เด็กจะไม่เรียนรู้จะเป็นผู้ฟังและผู้พูดที่ดีมีเหตุผลและมีความหมาย หากเขาขาดโอกาสที่จะเป็นผู้พูดแสดงความรู้สึกและความคิดเห็น โดยเขาถูกจำกัดให้ ต้องเป็นแต่ผู้ฟัง รับคำสั่งอย่างเดียว

4. ปกป้องเด็กพอประมาณ โลกของเด็กเป็นโลกที่สวยงาม สนุกสนานแต่ก็เป็นโลกที่มีความกลัว ความกังวล ความไม่เข้าใจ ความระแวงสงสัย ปนอยู่ด้วย พ่อแม่ไม่ควรคุ้มครองและปกป้องเด็กจากโลกแห่งความจริงตลอดเวลา เด็กจะกลายเป็นคนอ่อนแอและจะโตเป็นผู้ใหญ่ที่ไม่สามารถทนความทุกข์ ความไม่ สมปรารถนา ซึ่งเป็นสัจธรรมด้านหนึ่งของชีวิตจริงได้

5. อย่าปล่อยให้เด็กรับผิดชอบตนเองเร็วและมากจนเกินไป พ่อแม่ ส่วนมากจะปลอบปล้ำถ้าเด็กสามารถพึ่งตนเองและทำอะไร ๆ ได้สำเร็จแต่อย่างเร่งรัด เด็กให้รับผิดชอบหรือประสบผลสำเร็จเกินความพร้อมของเด็กทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมจะมีผลร้ายปลายมือ

6. อย่างติตรา (Label) เด็ก เช่น “ขี้เกียจ” “โง่” “ดื้อค้าย” พ่อแม่ที่ เริ่มติตราลูกในทางลบกำลังสร้างสัมพันธภาพทางลบกับลูกแล้วทำให้ลูกเป็นดังเช่นที่พ่อแม่ติตรา มีคำกล่าวใน จิตวิทยาเด็กว่าเด็กเติบโตเพื่อจะเป็นอย่างไรตามสภาพแวดล้อม รอบตัวเขาในวัยเด็ก ถ้าเด็กเติบโตท่ามกลางเสียงหัวเราะ รักและเอาใจใส่ เขาก็เรียนรู้ที่จะหัวเราะ รักและเอาใจใส่ผู้อื่น ถ้าเขาเติบโตในบรรยากาศของการทุบตีและรุนแรง เขาก็เรียนรู้ที่จะทำร้าย รุนแรงและหยาบคาย ถ้าเขาเติบโตมาด้วย “ตรา” ที่พ่อแม่ ประทับให้ขาดตลอดเวลาตั้งแต่วัยเด็กเขาก็เรียนรู้ที่จะเป็นอย่างไรที่พ่อแม่ติตราให้เขาเช่น นั้นไปจนโต

7. อารมณ์รุนแรงกับเด็ก (Child Abuse) พ่อแม่ที่ทำอะไรรุนแรงกับลูก โดยทางกาย (เช่นทำโทษ) ทางอารมณ์ (คำ, วาจ) หรือโดยการทอดทิ้งอย่างรุนแรงมีผล คือ ทำให้เด็กไม่สามารถสร้างสัมพันธ์กับผู้อื่นได้ ไม่รักตนเองและไม่รักผู้อื่น เด็กที่ถูกกระทำอย่างรุนแรงจากพ่อแม่มี ภาพพจน์ทางลบต่อตัวเองและต่อผู้อื่น อาจหาทางออก โดยติดยาเสพติด หนีออกจากบ้าน พ่อแม่อาจอารมณ์เสียกับลูกได้บ้าง เพราะเหนื่อย เครียดแต่อย่ามาลงที่เด็กอย่างรุนแรง

#### ศิลปะของการเป็นบิดามารดาและบทบาทใหม่ของบิดามารดา

ดังที่กล่าวมาแล้วการเลี้ยงดูเด็กต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์ ศิลปะของการเป็นบิดามารดาและบทบาทใหม่จึงมีความสำคัญเช่นกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ คือ (ศรี เรือน แก้วกิ่งวาล, 2540, น. 427 - 428)

หลายคนมั่นใจว่าการเป็นพ่อแม่เป็นเรื่องที่ทุกคนทำได้โดยไม่ต้องฝึกอบรมมาก่อนที่จริงพ่อแม่ร้อยละสามสามารถเลี้ยงดูให้เติบโตเป็นผู้ใหญ่ได้อย่างสมบูรณ์ พฤติกรรมที่เป็นปัญหาต่าง ๆ บุคลิกที่ไม่ปกติและนิสัยเกเรกลายเป็นอันธพาลเกี่ยวโยงมาจากประสบการณ์เบื้องต้นซึ่ง เด็กได้รับภายในครอบครัวของตน ทุกคนควรสำนึกว่า พ่อแม่ที่มีประสิทธิภาพต้องศึกษาบทบาทของเขา เริ่มตั้งแต่ก่อนลูกเกิดจนกระทั่งลูกเติบโตเป็นผู้ใหญ่ เด็กเกรงเป็นที่รังเกียจของสังคม ส่วนมาก มาจากครอบครัวที่พ่อแม่ไม่รู้จักวิธีอบรมเลี้ยงดู องค์ประกอบนอกบ้านอันเป็นสาเหตุให้เด็กเสียเป็นเพียงองค์ประกอบรองลงมาเท่านั้น แม้จะยอมรับกันว่าพ่อแม่เป็นบุคคลสำคัญในการสร้างบุคลิกภาพของลูกและต้องรับผิดชอบในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเด็กที่ไม่ดีก็ตาม แต่ก็มักจะ ผิดหวังเพราะเขาเหล่านั้นไม่เคยได้รับการอบรมให้รับบทบาทของพ่อแม่อย่างถูกต้อง ดังนั้นทุกคนน่าจะเตรียมตัวเป็นพ่อแม่เสียแต่เนิ่น ๆ เริ่มตั้งแต่วัยเรียนหรือวัยที่กำลังเตรียมเข้าสู่ชีวิตสมรส ชั้นแรกควรจะอบรมเยาวชนให้สนใจในเด็กและรู้จักเลี้ยงดู น้อย รู้จักวางตัวหรือรับบทบาทในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของครอบครัว ต่อไปเมื่อเป็นผู้ใหญ่เขาก็จะสามารถรับผิดชอบเพิ่มขึ้นได้และเมื่อถึงเวลาที่สามารภมีชีวิตครอบครัวของตนเองก็จะพร้อมที่จะรับบทบาทของหัวหน้าครอบครัวได้

ศิลปะขั้นสูงสุดของมนุษย์สัมพันธ์คือการเป็นบุคคลผู้มีสติปัญญาและ



สัญชาติญาณเป็นพ่อแม่ มีความเข้าใจลูกช่วยให้ลูกเจริญเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีบุคลิกภาพดี พ่อแม่ผู้เป็นศิลปินแขนงนี้ได้รับรางวัลจากตนเอง ข้อพิสูจน์การเป็นพ่อแม่ที่มีประสิทธิภาพสูงก็คือ บุตรหญิงชาย ที่มีอารมณ์มั่นคง รู้จักคิดอย่างสร้างสรรค์และมีนิสัยสามารถที่จะรักและสัมพันธ์กับคนอื่นได้อย่างน่าพอใจ บุตรเช่นนี้แสดงว่ามีพ่อแม่ที่รักและเข้าใจกันร่วมมือกันทำงานในหน้าที่มีความสัมพันธ์กับลูกโดยปราศจากความตำหนิและได้ตอบสนองความต้องการทางอารมณ์ของลูก ได้ถูกต้องซึ่งเท่ากับช่วยตนเองให้สมบูรณ์ขึ้นในทุกวิถีทางด้วย

สำหรับบทบาทใหม่ของบิดามารดา กล่าวคือข้อคิดเห็นที่พ่อแม่ให้เป็นหลักตั้งกฎข้อบังคับให้ลูกเชื่อฟังและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดนั้น บัดนี้กำลังยอมอ่อนต่อข้อคิดเห็นที่ว่าเด็กแต่ละคน ควรมีบุคลิกภาพเฉพาะและมีโอกาสพัฒนาได้อย่างเสรีบ้าง ปัจจุบันนี้ก็ยอมรับกันแล้วว่าในสภาพสังคมปัจจุบันอันซับซ้อนเช่นนี้คนไม่สามารถกำหนดข้อปฏิบัติให้ตายตัวหรือที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ดังกล่าวได้ ฉะนั้นเด็กจึงควรได้รับการช่วยเหลือให้มีวุฒิภาวะและปรับตัวได้ซึ่งรู้จักพิจารณาว่าตนตกอยู่ในสภาพการณ์เช่นไรและสามารถใช้เหตุผลในการตัดสินใจอยู่เสมอตามข้อคิดแนวนั้น พ่อแม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยากลำบากยิ่งกว่าเมื่อทั้งสองมีอำนาจเด็ดขาดและวางกฎเกณฑ์ตายตัวสำหรับให้เด็กปฏิบัติตามเสียอีก ฉะนั้นพ่อแม่เองต้องเข้าใจภาวะการดำรงชีวิตต้องมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับจิตวิทยาเด็ก และเป็นคนที่เทียบพร้อมด้วยคุณสมบัติของผู้ใหญ่ ที่แท้จริงด้วย

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้พ่อแม่ส่วนมากยังคงยึดถือบทบาทเดิมอยู่ก็ตาม แต่หลายคู่ดำเนินตามบทบาทใหม่หรือใช้ควบคู่กันไปกับบทบาทเดิม ตามข้อคิดเห็นเท่านั้น การเลี้ยงดูเด็กเป็นหน้าที่ของแม่ฝ่ายเดียว ครั้งเมื่อสตรีมีสิทธิเสรีมากขึ้นแม่บ้านมีหน้าที่เพิ่มจากหน้าที่ในบ้านทั้งให้ครอบครัว ผู้ที่ออกไปนอกบ้านนานที่สุดมักจะเป็นพ่อ การที่พ่อและลูกห่างไกลกันเสมอ ๆ ขัดกับวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมเด็กอยู่มากเพราะบุคลิกภาพของผู้ใหญ่ชาย ถ้าปราศจากแบบอย่างจากพ่อเด็กหญิงหรือเด็กชายก็ตี จะไม่สามารถสร้างความนึกคิดในบทบาทของสามี หรือพ่อได้อย่างถูกต้อง เด็กชายจะไม่ทราบว่าเขาควรปฏิบัติตนอย่างไรเมื่อเป็นผู้ใหญ่ ส่วนเด็กหญิงเมื่อเติบโตขึ้นจะไม่รู้จักบทบาทของชาย อาจเกิดข้องใจว่าจะปรับตนให้เข้ากับบทบาทของชายได้

อย่างไร การที่มีผู้กล่าวหาว่าผู้ชายสมัยนี้มีวุฒิภาวะต่ำและมีความรับผิดชอบในฐานะเป็นชายน้อยลงเป็นเพราะใกล้ชิดแม่ฝ่ายเดียวหรือมากเกินไป และมีพ่อซึ่งเห็นห่างไม่เอาใจใส่ที่จะช่วยลูกชาย ของตนเติบโต มีวุฒิภาวะได้เร็วก็เป็นได้

นอกจากนี้การที่พ่อมีส่วนช่วยอบรมเลี้ยงดูลูก จะช่วยพัฒนาจิตใจของลูก ได้มากกว่าแม่เป็นผู้อบรมแต่ผู้เดียว เด็กหญิงหรือเด็กชายที่มีแต่เพียงความอ่อนโยน อ่อนหวานและลักษณะอื่น ๆ อันเป็นลักษณะของหญิงมักเป็นผู้ที่ห่างไกลพ่อ ถ้าหากว่า พ่อเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยทั้งเด็กหญิงและเด็กชายอาจจะมีความอดทนกล้าหาญและมี ลักษณะอื่นอันเป็นลักษณะทั่วไปของชาย สังคมเราไม่ต้องการให้เด็กมีแต่ความอ่อน โยนอ่อนหวานโดยปราศจากความกล้าหาญและอดทน ต้องให้มีคุณสมบัติของพ่อและ แม่บ้างอย่างสมดุลกัน

บทบาทดั้งเดิมของแม่นั้น ไม่ต้องการความพยายามมากนัก เพราะความ รับผิดชอบส่วนใหญ่ที่เลี้ยงดูทางด้านกายภาพ คอยดูแลให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน ที่วางไว้ เช่น ให้กินให้อิ่ม นอนเป็นเวลา ดูแลลูกให้ได้พักผ่อนและให้อาหาร คอยตรวจสอบให้ลูกทำตาม คำสั่งตลอดจนการลงโทษและให้รางวัล จากผลของการ อบรมเลี้ยงดูแบบนี้ลูกจะเป็นคนสะอาดประณีตและมีระเบียบ เชื้อพียงและเคารพนับถือ ผู้ใหญ่อยู่ตลอดเวลา รู้จักดูแลสิ่งของตนเองทำงานได้ อย่างขยันขันแข็งสนใจและ ปรารถนาที่จะช่วยเหลืองานบ้านทุกชนิด แต่บทบาทสมัยใหม่ของมารดาในการอบรม เลี้ยงดูลูกให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว คือให้ลูกเป็นคนที่สามารถแก้ไขปัญหของ ตนเอง ได้นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับลูกมากกว่าที่กล่าวแล้วและตัวแม่เองก็ต้องมี คุณวุฒิสูงกว่านี้ด้วย เป็นต้นว่ารู้จักฝึกหัดให้ลูกเป็นคนที่มีความมั่นใจในตนเองเพื่อเขา จะได้ช่วยตนเองได้ แม่ต้องสร้างบรรยากาศในบ้านให้เต็มไปด้วยความสุขสดชื่นและ ความรัก เพื่อช่วยให้ลูกรู้สึกอบอุ่นมั่นคงปราศจากความหวาดกลัวและกังวลใจและสร้าง สิ่งแวดล้อมในบ้านให้เป็นสิ่งเร้าเพื่อช่วยในการเจริญเติบโตทางจิต ทั้งนี้อาจทำได้โดย การพยายามหาเวลาว่างสนุกสนานเพลิดเพลินกับลูกเป็นเพื่อนเล่นเพื่อนคุยและตอบ คำถามของเขาได้ทุกโอกาส การที่แม่จะแนบแนวลูกด้วยความเข้าใจ และมองเห็น ทัศนคติของลูกได้อย่างแจ่มกระจ่างนั้นแม่ต้องเป็นคนที่เข้าใจปัญหาอย่างสงบ มีอารมณ์ อ่อนโยนและยิ้มแย้มแจ่มใสอยู่เสมอ

ลูกที่มีแม่เช่นนี้จะเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพสูงเจริญเติบโตอย่างเต็มที่ รู้จักปรับอารมณ์ของคนได้อย่างผู้ใหญ่ รักและไว้วางใจพ่อแม่ ความรู้สึกอบอุ่นนี้เป็นกำลังใจที่ช่วยให้เขาประสบความสำเร็จ รู้จักแสดงความรู้สึกหรือข้อคิดเห็นของเขาอย่างเสรี มีความคิดริเริ่มสามารถที่จะจัดการกับตนเองและกับสถานการณ์ต่าง ๆ กล่าวได้ว่าเด็กเช่นนี้จะเจริญเติบโตขึ้นเป็นบุคคลที่มี คุณภาพแท้จริงผู้หนึ่ง

นอกจากนี้แล้วยังมีข้อที่ควรคำนึงในการเลี้ยงเด็กที่ถูกต้องมีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับเด็กและยึดประโยชน์ของเด็กเป็นหลัก (Child Centered) และสามารถยอมรับความต้องการขั้นพื้นฐานของเด็ก (Basic Needs of Every Child) ให้ถูกต้องและเหมาะสมดังมีรายละเอียดดังนี้ (ศรีทับทิม พานิชพันธ์, 2528, น. 60)

1. เด็กทุกคนต้องการความรัก ต้องการครอบครัวและสังคมที่รัก และต้องการเขา ต้องการความมั่นคง ต้องการคำแนะนำและความช่วยเหลือแต่พอดี
2. เด็กทุกคนต้องการที่จะรู้และต้องการที่จะเรียนเพื่อให้สามารถปรับตัวให้อยู่ในโลกที่แท้จริง
3. เด็กทุกคนต้องการ ได้แสดงถึงความสามารถของตนและต้องการเป็นอิสระ
4. เด็กทุกคนต้องการที่จะได้กระทำและประสบความสำเร็จของการนั้น ๆ ด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กและเรื่องใหญ่

นอกจากนี้บิตามารดาควรมีพลังรักปรารถนา (Power of Love) ด้วยความรักเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงความผูกพันระหว่างบิดามารดากับบุตรจึงควรให้ความรักกับบุตรของท่านให้มากเท่าที่เขาต้องการ

1. จงให้การเอาใจใส่ต่อบุตรของท่านอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการทางด้านจิตใจของเด็กมาก
2. มีเวลาให้บุตรของท่านซึ่งเวลาที่ท่านได้มีให้เขานั้นจะมีความหมายต่อเขาอย่างคาดไม่ถึงทีเดียว
3. เปิดโอกาสให้บุตรของท่านได้เรียนรู้และแสวงหาประสบการณ์ต่าง ๆ อันจะช่วยเพิ่มพูนความรู้สึกนึกคิดของเด็กได้มาก

4. ให้การสนับสนุนส่งเสริมในเรื่องการทำงาน การเล่นของเด็กอย่าไปจำกัดขีดขวางความพยายามของเด็กในอันที่จะได้ค้นคว้า เอาแบบอย่างสร้างสรรค์หรือจินตนาการตลอดจนการกระทำของเด็ก

5. จงปลูกฝังความรับผิดชอบแก่เด็ก โดยเริ่มต้นด้วยสิ่งง่าย ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยฝึกฝนที่ติดต่อกับเขาด้วยแล้ว ยังทำให้เขารู้สึกว่าคุณเองมีประโยชน์ มีคุณค่า

6. จงยอมรับถึงความแตกต่างของแต่ละคน ซึ่งไม่เหมือนกัน จะมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ฉะนั้นอย่าเปรียบเทียบเด็กของท่านกับพี่น้องของเขา

7. ให้คำยกย่องชมเชยเมื่อเขาประสบความสำเร็จทุก ๆ ครั้ง และให้กำลังใจมากยิ่งขึ้น เมื่อเขาได้ใช้ความพยายามแล้วแต่ไม่ประสบความสำเร็จ

8. ให้ความเข้าใจแก่เด็กโดยคำนึงถึงวัยและนิสัยของเขาด้วย เมื่อท่านไม่เห็นด้วยกับเขาหรือไม่พอใจ ท่านอาจไม่ยอมรับพฤติกรรมของเขาได้แต่ท่านไม่อาจปฏิเสธการยอมรับตัวเขาได้

9. จงให้ความอบอุ่นมั่นใจแก่เด็กอย่างสม่ำเสมอ อย่าทอดทิ้งหรือปล่อยให้ประหลาดเขา อย่างข่มขู่ว่าจะไม่รักเขาหรือเสียดไสไถ่ส่งเขา

10. จงให้ในทุกสิ่งที่เขาต้องการโดยไม่หวังตอบแทนเพราะว่าท่านเป็นผู้ที่ปรารถนาให้เขาได้เกิดมาแล้ว จงสอนเด็กของท่านให้รู้จักยอมรับนับถือผู้อาวุโสกว่า และรู้จักกตัญญูต่อบิดามารดา

เนื่องจากการศึกษาการดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ ได้มุ่งประเด็นหลักให้ครอบครัวเป็นสถาบันสังคมที่มีความสำคัญกับเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กถูกทอดทิ้งหรือประสบปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นเด็กที่จำเป็นต้องรีบจัดหาครอบครัวทดแทนให้โดยเร็ว ดังนั้นครอบครัวควรได้มีการเตรียมความพร้อมในเรื่องดังกล่าว ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงคุณสมบัติของครอบครัวที่มี คุณภาพ 6 ประการ เพื่อสามารถที่จะนำมาประกอบการพิจารณาหาครอบครัวอุปการะที่มีคุณภาพเพียงพอที่จะให้เด็กได้เจริญเติบโตอยู่ในครอบครัวและสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็ก ครอบครัวที่มีคุณภาพควรมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ อ้างถึงในคัทรี โชติกเสถียร, 2534, น. 18-19)

#### 1. การชื่นชมคุณค่าของคนในครอบครัว

เป็นคุณสมบัติประการแรกที่มีความสำคัญมากที่สุด ความพึงพอใจ ชื่นชมและเห็นคุณค่าของกันและกัน ในครอบครัวที่จะ ได้มีการแสดงออกอย่างชัดเจน คุณสมบัติประการนี้จะเปรียบเหมือนพื้นฐานของความอบอุ่นและความมั่นคงใน ครอบครัว ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นการหล่อหลอมสมาชิกของสังคมให้มีทัศนคติมองสังคม ส่วนรวมในแง่ดีด้วย

## 2. การมีเวลาอยู่ด้วยกัน

เป็นการที่ทุกคนในครอบครัวได้ร่วมกันทำกิจกรรมหลายอย่างร่วมกัน และเป็นกิจกรรมที่ทุกคนพอใจจะทำร่วมกัน มิใช่การบังคับหรือโดนบังคับ เช่น การรับประทานอาหาร โดยพร้อมหน้ากัน การสนุกสนานรื่นเริงร่วมกันและการทำงาน ร่วมกัน เป็นต้น

## 3. การมีพันธะต่อความสุขและสวัสดิการต่อครอบครัวร่วมกัน

ครอบครัวที่มีคุณภาพมักจะมีพันธะดังกล่าวอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ คนในครอบครัวรู้สึกเป็นพันธะที่ต้องส่งเสริมให้สมาชิกคนอื่นในครอบครัวได้มี ความสุขและมีสวัสดิภาพที่ดีเป็นการห่วงใยกันและกันอย่างแท้จริง ด้วยวิธีนี้ได้แสดงให้เห็นว่าโดยแท้จริงแล้วเวลาไม่ได้เป็นอุปสรรคของการห่วงใยสวัสดิภาพของกันและ กันในครอบครัว

## 4. การติดต่อสื่อสารระหว่างกันและกันเป็นอย่างดี

ครอบครัวที่มีคุณภาพจะติดต่อกันโดยตรง มีเวลาสำหรับการพูดคุย เสนอสมาชิกในครอบครัวต้องเป็นผู้ฟังที่ดีและมีความไว้วางใจต่อกัน สมาชิกในครอบครัวต้องนำเรื่องต่าง ๆ ออกมาพูดคุยกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความขัดแย้ง ไม่ปกปิด ไม่เก็บไว้ในใจ แต่พยายามหาทางเลือก ทางแก้ไขที่จะดีที่สุดสำหรับทุกคน

## 5. การมีศรัทธาต่อศาสนาอย่างแรงกล้า

ครอบครัวที่มีคุณภาพไม่ว่าจะนับถือศาสนาใด คนในครอบครัวจะมีศรัทธาต่อศาสนานั้น ๆ ในระดับสูง และมักจะมีกิจกรรมทางศาสนา ร่วมกัน การที่คน ในครอบครัวมีศรัทธาต่อศาสนาทำให้มีสติมีความอดทนต่อกัน มีการให้อภัยต่อผู้อื่น

ระงับความโกรธได้เร็วและรู้จักที่จะช่วยเหลือผู้อื่นในสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมด้วย

## 6. การมีสมรรถนะจัดการกับวิกฤตการณ์ในครอบครัวได้อย่างดี

เป็นการสกัดกั้นและป้องกันปัญหาสังคมได้อย่างดี กล่าวคือ ครอบครัวที่มีคุณภาพมักจะมีวิธีการที่ดีในการแก้ไขปัญหา หรือกู้สถานการณ์ที่วิกฤต ให้กลับคืนสู่สภาพที่ดีเช่นเดิมได้แม้ว่าการประสบปัญหาความทุกข์ยากจะเป็นธรรมชาติของมนุษย์ แต่ครอบครัวที่มีคุณภาพจะจัดการได้ดีแม้ในความยากลำบากอย่างที่สุดก็ตาม สมาชิกในครอบครัวจะมีความมั่นใจและไว้วางใจกันและจะร่วมกันต่อสู้กับปัญหาแทนที่จะทอดทิ้งหรือแตกแยกกันไป

การพิจารณาถึงครอบครัวที่มีคุณภาพสำหรับการจัดหาครอบครัวทดแทนให้แก่เด็กถูกทอดทิ้งและประสบปัญหาต่าง ๆ เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อที่จะทราบได้ว่าในชุมชนนั้น ๆ จะมีครอบครัวที่มีศักยภาพเพียงพอและเหมาะสมต่อการอุปการะเลี้ยงดูเด็กได้หรือไม่ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาต่อไป ดังนั้นการที่จะให้ครอบครัวโดยทั่วไปมีความพร้อมที่จะรับอุปการะเด็กถูกทอดทิ้งในสถานสงเคราะห์ จึงควรได้มีกลวิธีในการเพิ่มพลังให้ครอบครัวเพื่อพัฒนาเด็ก โดยมี รูปแบบที่ต้องคำนึงถึง ดังนี้ (นิตยา คชภักดี, 2534, น. 7 – 8)

### 1. ทรัพยากรที่ครอบครัวพึงมีเพื่อพัฒนาเด็ก

- ทรัพยากรแรกที่สำคัญที่สุดก็คือ ทรัพยากรบุคคล ต้องเป็นคน ที่สนใจ มีความรัก ความเข้าใจในตัวเด็ก มีกำลังกายกำลังใจและความรู้ความเข้าใจในการรับหน้าที่อบรม สั่งสอนและพัฒนาเด็กด้วยความเอาใจใส่อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งอาจจะ เป็นพ่อแม่ ญาติ หรือผู้เลี้ยงดูอื่น ๆ

- ทรัพยากรที่สอง คือ เวลา การจะอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาเด็ก ได้นั้นต้องมีเวลาอยู่กับเด็ก เพื่อทำกิจกรรมร่วมกับเด็กและทำสิ่งต่าง ๆ ให้เด็ก เช่น การเตรียมอาหาร ดูแลความสะอาด การเล่นและพักผ่อนของเด็ก สถานที่ เครื่องนุ่งห่มและอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการ ดูแลยามเด็กเจ็บป่วย หรือพาเด็กไปรับการรักษา สุขภาพรับภูมิคุ้มกัน เป็นต้น สำหรับเวลาที่อยู่กับเด็กและทำกิจกรรมต้องมีปฏิสัมพันธ์ กับเด็กด้วย

- ทรัพยากรที่สาม คือ สถานที่ เป็นพื้นที่ภายในบ้านหรือนอกบ้าน จำเป็นจะต้องมีพื้นที่พอสมควรสำหรับที่จะให้เด็กอยู่หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกิจวัตรประจำวัน การเล่น การออกกำลังกาย การเรียนรู้ต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องจัดสถานที่ที่มีพื้นที่พอเหมาะและมีความปลอดภัยเพียงพอสำหรับเด็ก

- วัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรที่จำเป็นอื่นๆ ในการเลี้ยงดูเด็กและพัฒนาเด็ก เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่มและเครื่องเล่นที่เหมาะสม ปลอดภัย ซึ่งครอบครัวอาจจะจัดหาเองในบางส่วน แต่อีกหลายส่วนนั้นขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของชุมชน และสิ่งแวดล้อมตลอดจนสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจและคุณภาพของสวัสดิการครอบครัวซึ่งรัฐและชุมชนจัดขึ้น

## 2. บทบาทของชุมชนในการส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก

- ปรับภาวะแวดล้อมให้เอื้ออำนวยต่อพัฒนาการของเด็ก เช่น ในด้านสุขภาพอนามัย โอกาสในการเรียนรู้และการเล่นในที่ปลอดภัย ในด้านการวางแผนครอบครัวและสวัสดิการครอบครัว

- ให้ความรู้แก่ประชาชนและประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในการส่งเสริมการเจริญเติบโตของเด็ก โดยเฉพาะกลุ่มที่ "ด้อยโอกาส" เช่น การจัดศูนย์เลี้ยงเด็กกลางวันในที่ที่พ่อแม่ไม่อาจดูแลเด็กได้ทั่วถึง การช่วยให้ครอบครัวดูแลเด็กได้ดีขึ้น

- รณรงค์ให้มีมาตรการควบคุมมลภาวะในสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะตะกั่ว ปรอท ยาฆ่าแมลงและเสียง ซึ่งพบว่ามีผลเสียต่อการทำงานของระบบประสาท และเด็กจะเป็นประชากรที่ได้รับการกระทบกระเทือนรุนแรงที่สุด

- รณรงค์ให้เด็กมีโอกาสเรียนรู้จากบุคคลและจากวัสดุพื้นฐานของเล่นและหนังสือที่มีราคายุติธรรม ปราศจากพิษหรือการรบกวนทางด้านเพศ ความรุนแรงและวัตถุนิยม

- เนื่องจากปัญหาสุขภาพโภชนาการยังพบได้มากในหญิงมีครรภ์และเด็ก จึงควรมีการผลิตอาหารเสริมที่มีคุณภาพในราคายุติธรรมและพอจะหาได้สำหรับคนที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความต้องการด้านจิตใจ สังคมและระดับพัฒนาการของเด็กด้วย

### 3. บทบาทของรัฐและองค์กรเอกชนในการเพิ่มพลังให้ครอบครัว

บทบาทสำคัญที่รัฐและองค์กรเอกชนจะช่วยเพิ่มพลังให้ครอบครัว คือการให้ความสะดวกแก่ครอบครัวในการจัดการทรัพยากรที่จำเป็นต่อการพัฒนาเด็ก ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่

- การประชาสัมพันธ์ให้เกิดความตระหนักและรู้คุณค่าของครอบครัว โดยใช้สื่อสารมวลชนทุกรูปแบบ
- การตั้งเงื่อนไขด้านครอบครัวสัมพันธ์ในกิจกรรมทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นโครงการเสริมรายได้ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การบันเทิง การศึกษา การบริการสุขภาพ ตลอดจนการสังคมสงเคราะห์และพัฒนาชุมชน
- การบริการแนะแนวสำหรับวัยรุ่นก่อนแต่งงาน ระหว่างตั้งครรภ์ เมื่อประสบปัญหาชีวิตครอบครัวและเมื่อมีปัญหาในการอบรมเลี้ยงดูบุตร
- การจัดกิจกรรมและอำนวยความสะดวกในด้านสถานที่ เพื่อสร้างโอกาสและเพิ่มความเข้มแข็งให้สมาชิกในครอบครัวใช้เวลาด้วยกันอย่างสร้างสรรค์ โดยเฉพาะด้านนันทนาการ บันเทิง การศึกษาแบบสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต ตลอดจนกิจกรรมทางประเพณี และศาสนา
- สนับสนุนให้มีการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการเพิ่มพลังให้ครอบครัวในสภาวะการณ์ต่าง ๆ เช่น ชนบทยากจน ชุมชนแออัด กลุ่มแรงงานย้ายถิ่น
- ปรับโครงสร้างภาษี และกฎระเบียบให้เอื้อต่อครอบครัวที่ทำหน้าที่อบรมเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุ

สำหรับการจัดหาครอบครัวอุปการะให้แก่เด็กกำพร้าหรือถูกทอดทิ้ง สิ่งที่สำคัญยิ่งถึงเป็นอย่างยิ่งคือต้องมีการคัดเลือกและสรรหาบิดามารดาอุปการะที่มีคุณสมบัติเพียงพอในการอุปการะเด็ก ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงการเลือกครอบครัวอุปการะ คุณสมบัติของบิดามารดาอุปการะ และการเตรียมความพร้อมสำหรับการอุปการะเลี้ยงดูเด็กของครอบครัว ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ดังนี้



### การเลือกครอบครัวอุปการะ

สำหรับการเลือกครอบครัวอุปการะ Hazel Fredricksen (อ้างถึงใน ษศพร ปีคณฤ, 2540, น. 49 – 50) กล่าวว่า ในบริการครอบครัวอุปการะที่จะให้เด็ก เข้าไปอยู่ในบ้านที่มีความสุข ถือเป็นความจำเป็นที่สำคัญที่สุดของเด็ก ซึ่งนั่นย่อมแสดง ถึงว่าการหาบ้านที่มีความสุขเช่นนี้ย่อมมีความสำคัญในการที่ตอบสนองในการให้ บริการ หากจะพิจารณาดูในประเด็นนี้การหาบ้านให้เด็กก็คือกระบวนการที่ซึ่งการให้ บริการครอบครัวอุปการะต้องมองหาเป็นอันดับแรก ต่อมาจึงประเมินครอบครัวที่จะเป็น ครอบครัวอุปการะนั้น และอันดับต่อมาจึงเลือกครอบครัวอุปการะนั้น สำหรับใช้เป็น องค์กรทางสังคมอย่างหนึ่ง สิ่งนี้ถือเป็นงานที่สำคัญที่ต้องอาศัยความรับผิดชอบอย่าง มาก การหาครอบครัวอุปการะที่ดีเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการให้บริการ แบบครอบครัวอุปการะ การหาครอบครัวอุปการะจึงไม่ใช่เป็นการหาครอบครัว อุปการะเพื่อเพิ่มจำนวนของครอบครัวอุปการะในการที่จะให้ได้จำนวนครอบครัว อุปการะมาก ๆ แต่เงื่อนไขที่มากขึ้นไปกว่านั้นในการหาครอบครัวอุปการะขึ้นอยู่กับการใช้ กลวิธีและทักษะทั้งหมดที่เกิดจากการปฏิบัติงาน และการทำงานที่ได้มีการฝึกฝนมาเป็น อย่างดีของผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น การหาครอบครัวอุปการะจึงเป็นงานที่สำคัญอีกงานหนึ่ง ของผู้ปฏิบัติงานใหม่และที่ยังขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน การหาครอบครัว อุปการะแตกต่างไปจากการให้บริการในงานสังคมสงเคราะห์อื่นในด้านของความรับผิดชอบ ซึ่งตกอยู่กับผู้ปฏิบัติงาน หากปราศจากบ้านหรือการหาบ้านให้เด็กอย่างเหมาะสม และถูกวิธีแล้วคุณค่าของงานให้บริการครอบครัวอุปการะก็จะหมดความหมายไป

การหาบ้านหรือการหาครอบครัวอุปการะนั้นับได้ว่ามีหลายขั้นตอน

ในขั้นแรกต้องนำวิธีการตามหลักความถูกต้องทางศีลธรรมมาใช้ กล่าวคือครอบครัว อุปการะนั้น ๆ จะต้องถูกพิจารณาทั้งในแง่ดีและแง่เสียเป็นงานของผู้ที่หาครอบครัว อุปการะจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือวัดระหว่างความคิดและความไม่ดีของครอบครัว อุปการะผู้ปฏิบัติงานควรที่จะต้องไม่ตั้งข้อสงสัยบิดามารดาอุปการะในทันที แต่ต้อง ประนีประนอมเพื่อนำไปสู่การที่จะได้เห็นถึงสิ่งต่าง ๆ ที่อาจปกปิดซ่อนเร้นอยู่ในครอบครัว แต่หากครอบครัวนั้นมีสิ่งที่แสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจน มีความถูกต้องตามหลัก ศีลธรรมในการดูแลเด็กและให้การเคารพกันและกัน บ้านหรือครอบครัวนั้นถือเป็น

ครอบครัวที่จัดว่าดีและควร ได้รับการพิจารณาเป็นครอบครัวอุปการะ ตามหลักปรัชญาที่เชื่อกันมานานว่าการหาบ้านให้เด็กนั้นบ้านจะถูกเลือกให้เด็กเข้าไปอยู่และหากว่าเกิดความล้มเหลวจนเด็กไม่สามารถอยู่ในบ้านได้ก็ต้องถือว่ามิได้เป็นข้อบกพร่องหรือความเสียหายของบ้านนั้น แต่เป็นเพราะบางสิ่งบางอย่างในตัวของเด็กเอง การหาบ้านให้เด็กนี้พูดอย่างสรุปมีความหมายมาก แต่ละบ้านจะได้รับการตรวจสอบความสมบูรณ์อย่างคร่าว ๆ ในการนี้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำความรู้จักกับบ้านแต่ในความเป็นจริงภาพที่เห็นเกี่ยวกับบ้านนั้นจะเป็นเพียงภาพโดยกว้างและไม่ได้ลึกซึ้งแต่อย่างใดผู้ปฏิบัติงานอาจเกิดข้อสงสัยขึ้นต่อไปในการที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับบ้านและความเป็นไปภายในบ้านนั้น โดยเหตุที่การให้ความสำคัญกับจิตใจเริ่มมีอิทธิพลในงานสังคมสงเคราะห์ การหาบ้านให้เด็กได้มีประโยชน์มากในการสนองตอบความสำคัญในด้านแรงจูงใจทางอารมณ์ในบ้านนั้น ในการจะอุปการะเลี้ยงดูเด็กผู้ที่มีหน้าที่ในการหาบ้านควรที่จะได้ตระหนักถึงสิ่งนี้ว่าแรงจูงใจนี้มี ความจำเป็นในการที่จะทำการศึกษานั้นเพื่อนำไปสู่แรงกระตุ้นบางอย่างที่มีอยู่ภายในของบิดามารดาอุปการะ และเพื่อที่จะทราบถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดชนิดสนิทสนมภายในบ้านดังนั้นจะพบว่าการตัดสินใจในเริ่มแรกที่มองอยู่ที่ความดีและความไม่ดีที่ผู้ปฏิบัติงานใช้เป็นเครื่องวัดครอบครัวนั้นอาจไม่ใช่ แต่ทั้งหมดขึ้นอยู่กับความเข้าใจในเรื่องความจูงใจและความกระตือรือร้นที่แสดงออกมาทางพฤติกรรม ความรักที่มีต่อเด็กในครอบครัวอุปการะ บ้านอุปการะถึงเป็นการถูกมองในส่วนของศักยภาพในการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน ดังนั้นการหาบ้านจึงเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญมาก ที่สุดในงานครอบครัวอุปการะ ถึงแม้ว่าทุกวันนี้การหาบ้านให้เด็กจะไม่ได้รับความสนใจมากนักแต่ก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่ ความจำเป็นพื้นฐานทางด้านกายภาพของเด็กจะต้องได้รับการตอบสนองและการหาบ้านจะต้องอาศัยการตัดสินใจว่าควรที่จะมีมาตรฐานขั้นต่ำ สิ่งแวดล้อมทางกายภาพก็เป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับคุณค่าทางด้านจิตใจสำหรับเด็กในครอบครัวอุปการะ

#### คุณสมบัติของบิดามารดาอุปการะ

ในเรื่องคุณสมบัติของบิดามารดาอุปการะ Hazel Fredericksen (อ้างถึงใน ยศพร ปีตมกุล, 2540, น. 51 - 52) กล่าวว่า การสนับสนุนให้เกิดครอบครัวอุปการะหรือบ้านอุปการะที่ดীনย่อมเป็นสิ่งที่สนองตอบต่อความต้องการของเด็กได้

ทำให้เด็กได้รับการดูแลที่ปลอดภัย ซึ่งทั้งหลายทั้งปวงนั้นบิดามารดาอุปการะต้องมีคุณสมบัติที่ดีและเหมาะสม บิดามารดาอุปการะจะต้องมีปรัชญาของชีวิต พวกเขาควรจะเป็นอยู่ที่มีมาตรฐานทางศีลธรรมและมนุษยธรรมและมีจิตใจที่ดีงาม บิดามารดาอุปการะต้องเป็นผู้ที่ละเอียดอ่อนลึกซึ้งและได้ให้ความสนใจอย่างเพียงพอในการปรับตัวเข้าหาความต้องการของเด็กเพื่อนำไปสู่ภาวะทางอารมณ์และจิตใจของเด็กที่เป็นผลตามมา บิดามารดาอุปการะต้องสามารถให้การดูแลปกป้องเด็กได้ตามความสามารถ บิดามารดาอุปการะควรเปรียบเทียบความสามารถให้การดูแลปกป้องเด็กได้ตามความสามารถ บิดามารดาอุปการะควรเปรียบเทียบความสามารถในตอนก่อนการเลี้ยงดูและหลังจากเลี้ยงดูจากตัวของเด็กเองมากกว่าดูจากกลุ่มและคอยให้การสนับสนุนเขา เด็กทุกคนที่ต้องการออกจากบ้านของตนเองและไปใช้ชีวิตอยู่ในบ้านของผู้อื่นซึ่งต้องได้รับการเจ็บปวดทรมานอย่างมากและเด็กก็ไม่เคยได้รับการชดเชยทางอารมณ์ตอบแทนเลยเช่นเดียวกัน ในความเป็นจริงเด็กจะต้องคอยห่วงใยคำนึงถึงบิดามารดา ที่แท้จริงของตนเอง ซึ่งนั่นก็ย่อมส่งผลมาสู่อบิดามารดาอุปการะ พวกเด็ก ๆ มักได้รับความดูแลเอาใจใส่จากบิดามารดาอุปการะเสมอ ถ้าเด็ก ๆ สามารถพูดเกี่ยวกับปัญหาของพวกเขาได้ก็จะเป็นการง่ายแต่เด็กมักจะพูดไม่ค่อยออก

คุณสมบัติอีกประการหนึ่งของบิดามารดาอุปการะที่เป็นหลักสำคัญนั้นคือ บิดามารดาอุปการะจะต้องเต็มใจที่จะร่วมกับองค์กร และสามารถยอมรับและใช้ความช่วยเหลือจากองค์กรให้เป็นประโยชน์จากการแสดงออกทางพฤติกรรมและบุคลิกภาพที่เบี่ยงเบนที่มาจาก ประสบการณ์ แต่ก่อนของพวกเขา ถึงแม้ว่าสิ่งหนึ่งที่ถือว่าเป็นสิ่งที่ยากที่สุดในบรรดาหลาย ๆ สิ่งสำหรับบิดามารดาอุปการะจะต้องกระทำคือ การแสดงความจริงใจเต็มใจมีความสัมพันธ์ที่ดีกับบิดามารดาที่แท้จริงของเด็กที่ในบางกรณีเมื่อบิดามารดาได้ไปเยี่ยมเยียนเด็กที่บ้านของบิดามารดาอุปการะสิ่งนี้คืออีกสิ่งหนึ่งซึ่งจะต้องให้เกิดความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับองค์กร ในบางครั้งเราก็ต้องผ่อนหนัก ผ่อนเบาและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุดเมื่อเด็กเข้าไปอยู่ในครอบครัวอุปการะแล้วเมื่อบิดามารดาไปเยี่ยมแล้วเกิดความไม่พอใจหรือรู้สึกอิจฉาบิดามารดาอุปการะและกลัวว่าบุตรจะไปจากบิดามารดาแล้วก็ให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของเด็กไว้เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากได้มีการวางแผนไว้แล้วว่าในที่สุดเด็กก็จะกลับไปสู่บ้านของตนเองแล้ว

ปฏิริยาดังกล่าวของบิดามารดานั้นจะต้องหลีกเลี่ยงและเด็กก็ควรที่จะช่วยให้มีการติดต่อกับครอบครัวของพวกเขาอยู่เสมอ สำหรับเด็กนั้นไม่ควรที่จะพูดว่าตัวเขานั้นจะถูกส่งตัวออกจากครอบครัวอุปการะถ้าพวกเขายังปฏิบัติตัวไม่ดี พวกเขาจะต้องอยู่ในครอบครัวอุปการะและเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวเพราะนั่นถือเป็นผลประโยชน์ของเด็กอันสำคัญ การอยู่ในครอบครัวอุปการะเด็กไม่ควรที่จะหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบที่มีและถ้าพวกเขารู้จักที่จะตอบแทนคุณพวกเขาก็ควรที่จะกระทำอย่างเต็มที่ บิดามารดาอุปการะควรจะให้ความสนใจในกิจกรรมและความคิดก้าวหน้าของเด็กและพร้อมที่จะให้ความสนับสนุนช่วยเหลือพวกเขาเมื่อจำเป็น เพราะเด็กนั้นควรที่จะได้รับการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาความสามารถที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติของเขา

ครอบครัวอุปการะจะเป็นสถานที่ที่เป็นธรรมชาติให้เด็กได้เรียนรู้ในสังคมและใช้ชีวิตอยู่ในชุมชนและเป็นสถานที่ที่เด็กสมควรที่จะได้รับการสร้างสรรค์กิจกรรมตามวัยของเด็กเปรียบเสมือนเป็นสมาชิกจริง ๆ ของครอบครัว บ้านอุปการะควรเป็นสถานที่ที่ให้โอกาสเด็กเป็นอย่างมากและเป็นທີ່ให้ความสะดวกแก่เด็กสำหรับเด็กได้พักผ่อนและมีความเป็นมิตรกับเด็ก ยกเว้นในบางกรณีของบ้านอุปการะที่ให้เด็กต้องทำงานเป็นค่าตอบแทนซึ่งงานนั้นก็คือ การวางเงื่อนไข แต่เด็กไม่ได้ต้องการทำงานที่มากไปกว่าหน้าที่ที่เขามี เด็กต้องการทำงานที่เหมาะสมกับความสามารถของเขา ตามความสนใจที่ทำให้เขารู้สึกปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญ เพราะงานนั้นจะทำให้เขามีความรับผิดชอบและได้มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในชีวิตเด็กที่อยู่ในบ้านอุปการะประเภทที่ต้องทำงานนี้จึงอาจจะต้องได้รับอนุญาตจากโรงเรียนและหลักเกณฑ์ทางด้านแรงงาน เท่านั้น เด็กทุกคนในครอบครัวอุปการะต้องเข้าโรงเรียนตามกฎหมายของรัฐ กำหนดและควรได้รับการสนับสนุนให้มีการศึกษาให้ได้สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามความสามารถของเด็กและเพื่อการนำไปประกอบอาชีพ ส่วนในช่วงเวลาของการหยุดเทอมหรือการมีกิจกรรมพิเศษควรจะให้เด็กได้พักผ่อนและองค์กรต่าง ๆ ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องต้องให้เด็กได้มีโอกาสพัฒนาทักษะต่าง ๆ ตามความพึงพอใจของเด็กเอง

การเตรียมความพร้อมสำหรับการอุปการะเลี้ยงดูเด็กของครอบครัว

Neil Kay (อ้างถึงใน ยศพร ปีตกุล, 2540, น.52 – 53) กล่าวว่า

การเตรียมความพร้อมของบิดามารดาอุปการะถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ในการเตรียมครอบครัวอุปการะนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้บริการเด็กควรพยายามที่จะให้มารดาอุปการะได้คาดคะเนถึงความกดดันและความผิดหวังที่จะเกิดขึ้นจากการนำเด็กไปเลี้ยงดู ซึ่งผู้ที่เป็นครอบครัวอุปการะควรที่จะได้เตรียมความพร้อมไว้สำหรับประสบการณ์เหล่านี้ การเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับตัวเด็กว่าอะไรจะเกิดขึ้นจะทำให้มารดาอุปการะได้สามารถประเมินเหตุการณ์ไว้และยอมรับความจริงก่อนที่เด็กจะมาถึง เช่น มารดาอุปการะจะต้องยอมรับในตัวเด็ก แม้ว่าจะใช้ความพยายามในการดูแลเด็กมากก็ตาม ดังนั้นการที่มารดาอุปการะได้เตรียมความพร้อมจะสามารถทำให้ได้ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถือว่าเป็นปัญหาทั่ว ๆ ไป ที่เกิดขึ้นได้ทุกขณะและทุกสถานที่ และในการเลี้ยงดูนั้นต้องมีเหตุผลอย่างเพียงพอ เพราะถ้ามารดาอุปการะได้ตระหนักแล้วว่า พฤติกรรมที่ยากต่อการเลี้ยงดูของเด็กนั้นมีสาเหตุมาจากประสบการณ์ในชีวิตของเด็กที่ผ่านมาของเขานเอง ก็จะสามารถทำให้มารดาอุปการะสามารถเลี้ยงดูเด็กได้โดยหลีกเลี่ยงที่จะไม่ทำให้เกิดภาวะการพังทลายลงก่อน ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจจะเกิดขึ้นถ้ามารดาอุปการะเชื่อว่าเป็นสิ่งที่จะสามารถทำได้

สรุปได้ว่าผู้ที่จะสามารถเป็นครอบครัวอุปการะได้ ควรต้องมีความสามารถเลี้ยงดูเด็กได้อย่างเหมาะสม ให้ความรักความอบอุ่นแก่เด็ก และจะต้องมีเวลาให้แก่เด็กอย่างเพียงพอ มีความรับผิดชอบต่อตัวเด็กและมีความสัมพันธ์ต่อเด็กเป็นอย่างดี สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นต่อการอุปการะเลี้ยงดูเด็กให้มีพื้นฐานของพัฒนาการที่ดีต่อไป สำหรับปัจจัยของการอุปการะเลี้ยงดูเด็กได้ ส่วนหนึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความต้องการและความปรารถนาของผู้อุปการะเลี้ยงดู และสิ่งสำคัญที่มาจากตัวของผู้อุปการะเลี้ยงดูเองนั้นคืออุปนิสัยในการเลี้ยงดูเด็ก (ยศพร ปัตนกุล, 2540, น. 53) แต่อย่างไรก็ตาม การช่วยให้เด็กกำพร้าได้อยู่กับครอบครัวได้อย่างเป็นธรรมชาติ แม้ในระยะเวลาชั่วคราวก็ตามนอกจากขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของเด็กแล้วยังต้องอาศัยความพยายามและความเข้าใจจากครอบครัวอุปการะ และสิ่งแวดล้อมรอบตัวเด็ก (ยศพร ปัตนกุล, 2540, น. 58) ซึ่งแนวคิดการใช้ครอบครัวเป็นพื้นฐานสำหรับการทำงานสวัสดิการสังคมในปัจจุบันเป็นแนวคิดต้องคำนึงถึงเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการ

จัดสวัสดิการให้แก่เด็กถูกทอดทิ้งหรือเด็กกำพร้าในรูปแบบการจัดการครอบครัวทดแทน หรือครอบครัวอุปการะ

### แนวคิดการใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน

สำหรับการศึกษาคำนิยามครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ มีการดำเนินงานหลายรูปแบบซึ่งเกี่ยวกับคนในชุมชน ในนิคมสร้างตนเอง จำเป็นต้องใช้แนวคิดในการพัฒนาชุมชนเพราะชุมชนมีหน้าที่สำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การศึกษาครั้งนี้จะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบของแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นพื้นฐานอีกส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและไม่อาจละเลยที่จะกล่าวไม่ได้ สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีผู้กล่าวไว้มากมาย ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงความหมายที่นักวิชาการได้กล่าวไว้และนำไปใช้กันอย่างแพร่หลาย คือ (ศศิพันธ์ ขอดเพชร และคณะ, 2535, น. 102 – 103)

#### ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ และควบคุมการใช้และกระบวนทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม ความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคมในการมีส่วนร่วมของประชาชนได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญาซึ่งแสดงออกมาในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง

### หลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการหลายท่านมีความเห็นร่วมกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน จะเกิดขึ้นได้ในหลักการสำคัญๆ 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวล ซึ่งบังเอิญต้องกันกลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ของส่วนรวม

2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ นั้นผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่ม การวางแผน และการลงมือกระทำการร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา

ในการที่ประชาชนจะหันมามีส่วนร่วม โดยเป็นผู้กระทำการพัฒนาตนเอง โดยมีใจเป็นเพียงผู้รับการพัฒนาเท่านั้น ซึ่งหมายถึงว่าการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้อย่าง มั่นคงนั้นจะต้องประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ ๆ คือ

1. การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ เป็นการเกี่ยวข้องทั้งตัว (Self) ไม่ใช่เฉพาะเพียงแต่เกี่ยวข้องด้านกำลังกายหรือทักษะ กล่าวคือ ผู้มีส่วนร่วมจะมี ส่วนเกี่ยวข้องทางจิต (Ego - involved) ไม่เพียงแต่เฉพาะด้านการเงิน (Task - involved)

2. การกระทำ การให้เมื่อผู้มีส่วนร่วมเกิดการเกี่ยวข้องด้านจิตใจและ อารมณ์แล้ว ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้เขาได้แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กระทำการเพื่อ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นมากกว่าการยินยอมพร้อมใจของ บุคคลและกลุ่ม ชุมชนนั้นต่อ สถานการณ์นั้น ๆ

3. การร่วมรับผิดชอบ เมื่อเกิดการเกี่ยวข้องด้านจิตใจ อารมณ์และได้ กระทำการให้แก่สถานการณ์กลุ่มนั้นแล้ว ผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบ กับกลุ่มนั้นด้วย เพราะการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มและต้องการเห็นผลสำเร็จของการทำงานนั้น จึงเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับ กลุ่ม

แต่จากสภาพของสังคมในปัจจุบัน ประชาชนในชุมชนมีความแตกต่างกันในหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม ความรู้ ความเชื่อ และความสามารถ ในการคิดและการตัดสินใจ Ross ได้เสนอความเห็นว่าการที่ประชาชนจะเข้าร่วมได้ จะต้องมีพื้นฐานที่จำเป็น คือ

1. มีความรู้กว้างขวางและมีความสามารถที่ทำให้สามารถแยกแยะ จัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาต่าง ๆ
2. มีความสามารถที่จะเรียนรู้และตัดสินใจปัญหาอย่างรวดเร็ว รวมทั้ง ความสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากบุคคลอื่นที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง อำนวยประโยชน์จากเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการปฏิบัติ
3. มีความสามารถที่จะดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

UN. Department of International Economic and Social Affairs  
ได้เสนอ เงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ 5 ประการ คือ

1. รัฐบาลจะต้องยอมรับแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อน ในเบื้องต้นและได้บรรจุหลักการนี้ไว้ในแผนหรือนโยบายในระดับต่าง ๆ ด้วย
2. ประชาชนจะต้องมีพื้นฐานองค์กรของประชาชน ที่สามารถเป็นตัวแทนในการเจรจาทันทีกับกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ได้
3. ประชาชนจะต้องมีอิสระในแนวคิดริเริ่มและในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเพื่อการกำหนดกิจกรรมของตนเอง
4. ประชาชนจะต้องมีการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ ๆ โดยเฉพาะหลักการและปรัชญาของการพัฒนาเทคนิควิชาการในการจัดสรรทรัพยากร และความรู้ทางการบริหารงาน
5. ชุมชนจะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านสิ่งของและเทคนิคที่จำเป็นด้วย



จากแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นพื้นฐานในการศึกษาการดำเนินงาน  
 ครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งจะสามารถศึกษาได้จากการมีส่วนร่วม  
 ของประชาชนในชุมชนต่อการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ การยอมรับทัศนคติของ  
 สมาชิกในชุมชนต่อเด็กกำพร้า และข้อมูลของบริการครอบครัวอุปการะ ซึ่งจะส่งผล  
 ให้ประชาชนในชุมชนรับรู้และตระหนักถึงความสำคัญของครอบครัว เมื่อครอบครัว  
 และชุมชนได้ตระหนักว่าตนเองสามารถจะเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือเลี้ยงดูเด็กกำพร้า  
 โดยการช่วยให้เด็กสามารถอยู่กับครอบครัวได้ก็เท่ากับว่ามีทรัพยากรที่มีค่ากับงานครอบครัว  
 อุปการะ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยการให้ครอบครัวและชุมชนเป็นพื้นฐาน  
 สำคัญเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมดังกล่าว

#### แนวคิดการจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Management)

สำหรับการศึกษาการดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชา  
 สงเคราะห์ ได้มีการพัฒนางานครอบครัวอุปการะโดยใช้วิธีการจ้างเหมาบริการเอกชน  
 เพื่อดำเนินการเลี้ยงดูเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นยุทธวิธีหนึ่งในแนวคิดการ  
 จัดการสาธารณะใหม่ ซึ่งมีนักวิชาการได้เสนอบทความเกี่ยวกับกระบวนทัศน์ใหม่ที่  
 เรียกว่า “การจัดการสาธารณะใหม่” ไว้ดังนี้

พิรันตร นิตยสุทธิ์ (2540, น. 54 – 69) ได้เสนอบทความเกี่ยวกับ  
 กระบวนทัศน์ใหม่ที่เรียกว่า “การจัดการสาธารณะใหม่” (New Public Management)  
 ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการเพื่อให้สามารถอยู่รอดและสอดคล้องเข้ากันได้  
 กับสถานการณ์ที่ท้าทายหลายประการในสังคมโลกปัจจุบัน เช่น ความก้าวหน้าทางด้าน  
 วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การแข่งขันระหว่างนานาประเทศในด้านต่าง ๆ ที่นับวันจะ  
 ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น รวมทั้งผลกระทบจากการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ โดยวิเคราะห์ชี้  
 ให้เห็นถึงปัญหาที่มีผลผลักดันให้ส่วนราชการจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนสู่กระบวนทัศน์  
 ใหม่ ดังกล่าวคือ

- ปัญหาจากแนวความคิดจากระบบราชการในการบริหาร

สาขารณะที่ใช้แนวคิดการบริหารงานแบบราชการของ Weber ว่าความเข้มงวดในกฎระเบียบ หรือกฎที่เป็นทางการ (Formal Rules) เป็นสิ่งสำคัญที่จะควบคุมให้การปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ แต่ผลของการใช้กฎระเบียบที่เข้มงวดกลับปรากฏว่าเป็นอุปสรรคต่อระบบราชการ ทำให้บุคลากรขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ยึดติดกับงานภายใต้กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดตายตัว หน่วงเหนี่ยวล่าช้า ไม่กระตือรือร้นในภาระหน้าที่ในความรับผิดชอบ และปฏิเสธการสร้างสรรหรือการเปลี่ยนแปลงใหม่ที่มีความท้าทาย และการขยายตัวขององค์การราชการมีส่วนทำให้เกิดความยากลำบากในการบริการด้วยข้อจำกัดหลายประการ เช่น เกิดการแข่งขัน หรือความไม่พอใจขององค์การอื่น เกิดความลำบากในการรักษาความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากการขยายตัวและเกิดปัญหาด้านการจัดสรรบุคคลที่มีความสามารถความเหมาะสมกับงานที่เพิ่มขึ้น

- แรงกดดันจากแนวคิดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีความเห็นว่ารัฐควรลดบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ แต่ควรมอบให้เป็นบทบาทของ “อำนาจตลาด” (Market Forces) ซึ่งจะสามารถตอบสนองประโยชน์ของสาธารณะชนได้มากกว่า รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มทางเลือก (Choice) ต่าง ๆ ต่อการใช้บริการสาธารณะซึ่งโครงสร้างของระบบราชการไม่ได้เอื้ออำนวยให้เกิดแรงจูงใจดังกล่าวในระบบตลาด

- แรงต่อต้านที่มีต่อการบริหารงานสาธารณะ โดยมีข้อวิจารณ์เกี่ยวกับระบบราชการในประเด็นของขนาด (Scale) ขอบเขต (Scope) และวิธีการ (Methods) ที่เห็นว่าระบบราชการมีขนาดและขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและใหญ่เกินไป ในขณะที่มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและกลับถูกนำมาใช้ในกระบวนการบริหารอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันวิธีการในการดำเนินงานยังมีแต่ความจำเจ ซ้ำซากและไร้ประสิทธิภาพ

- ปัญหาการแข่งขันและความสามารถของภาครัฐ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของภาคเอกชน ซึ่งทำให้เกิดผลลบต่อระบบเศรษฐกิจและการแข่งขันของประเทศ

แรงผลักดันดังกล่าวเป็นข้อสนับสนุนให้การบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ โดยมียุทธวิธีในการบริหารงานสาธารณะที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ กระจายงานการแข่งขันในเชิงการตลาด การเพิ่มประสิทธิภาพ การลดขนาดของหน่วยงาน โดยเน้นการจัดการที่เหมาะสมในรูปแบบเอกชนและให้ความสำคัญต่อผู้รับบริการหรือผลของการปฏิบัติงาน (Performance Output Measurement) (Isaac – Henry, 1993, p. 1) ซึ่งสรุปได้เป็นประเด็นหลักสำคัญดังนี้

1. เน้นในเรื่องของผลงานโดย
  - กำหนดยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์ขององค์กรให้ชัดเจน เพราะมีผลต่อความเข้าใจและความร่วมแรงร่วมใจของหน่วยงานผู้ปฏิบัติ
  - กำหนดแผนงานให้สอดคล้องกับยุทธวิธีและวัตถุประสงค์
  - วัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน “Performance Measurement)

ในทุกระดับงาน

2. ด้านปัจจัยนำเข้าให้ความสำคัญของการใช้ปัจจัยด้านทรัพยากรบุคคลงบประมาณและเทคโนโลยี
3. การลดขอบเขตความรับผิดชอบของภาครัฐ เพื่อลดภาระการพึ่งพิงในการประกอบการของภาคเอกชนที่มีต่อภาครัฐอันจะส่งผลดีต่อการริเริ่มงานใหม่ ๆ ในการลงทุนทางสาธารณะ (Whitfield, 1992, p. 25) โดยยุทธวิธีหนึ่งในการลดขนาดขอบเขตอันกว้างขวางของภาครัฐอยู่ในรูปแบบการให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบดำเนินการในกิจการบางประเภท (Privatization) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ภายใต้ยุทธวิธีดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นมาตรการอย่างหนึ่งของภาครัฐ ในอันที่จะก่อให้เกิดสถานการณ์เปลี่ยนแปลงจากการจัดบริการจากภาครัฐเป็นเอกชน ซึ่งมีตัวอย่างที่เห็นได้อย่างแพร่หลายในปัจจุบันคือ การที่รัฐขายทรัพย์สินหรือวิสาหกิจให้แก่ภาคเอกชน ตลอดจนการว่าจ้างเอกชนให้เข้าดำเนินการบางอย่าง (Contracting Out)

## ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

### ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. ได้จัดพิมพ์ คู่มือการจ้างเหมาบริการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการนำนโยบายปรับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ จากเดิมที่ เป็นผู้ควบคุมและปฏิบัติการมาเป็นผู้กำกับดูแล และส่งเสริมภาคเอกชนให้มีส่วนร่วม และมีบทบาทในการพัฒนาประเทศซึ่งเห็นว่า การจ้างเหมาบริการ อาจทำได้กับงานเกือบทุกประเภท หากงานนั้นไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีแต่ไม่เพียงพอที่จะทำงานได้เสร็จในเวลาที่กำหนดประกอบกับในปัจจุบันรัฐมีนโยบายที่จะลดขนาดกำลังคนภาครัฐลง หากส่วนราชการพิจารณาเห็นว่างานใดที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติอยู่ แต่ไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ก็อาจจ้างเหมาบริการทำงานนั้น ๆ ได้

ลักษณะงานที่สามารถจ้างเหมาบริการได้มีทั้งงานที่ใช้แรงงาน งานที่ใช้ทักษะฝีมือ และงานทางวิชาการ อาทิเช่น งานยานพาหนะ งานศึกษาวิจัย งานติดตามประเมินผล งานจัดทำคำแปล งานผลิตและพิมพ์เอกสาร งานผลิตสื่อการประชาสัมพันธ์ งานสถิติข้อมูลสารสนเทศ งานพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ งานบันทึกข้อมูล งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐานและงานเทคนิคต่าง ๆ ที่เอกชนมีความชำนาญมากกว่า เป็นต้น และในการดำเนินงานจ้างเหมาบริการมีกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและหลักเกณฑ์การจัดตั้งงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างและขั้นตอนการจัดจ้างที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### งบประมาณสำหรับการจ้างเหมาบริการ

งบประมาณที่ใช้ในการจ้างเหมาบริการให้ใช้งบประมาณในหมวดค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ หมวดเงินอุดหนุน หรือหมวดรายจ่ายอื่น ที่เบิกจ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ ของงาน/โครงการใด ๆ ในแผนงานงานเดียวกัน โดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากส่วนราชการมีงบประมาณในหมวดรายจ่ายดังกล่าวไม่เพียงพอ หรือมีกรณีที่ต้องตกลงกับสำนักงบประมาณก่อนดำเนินการก็ให้ขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อโอน/และ

หรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณเหลือจ่ายในหมวดใด ๆ ของงาน/โครงการ ภายใต้แผนงานเดียวกันหรืองาน/โครงการในต่างแผนงาน มาตั้งจากในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุของงาน/โครงการ ภายใต้แผนงานที่จะดำเนินการจ้างเหมาเพื่อให้มีวงเงินเพียงพอ ก่อน จึงจะดำเนินการจ้างเหมาบริการได้

สำหรับส่วนราชการที่มีเงินนอกงบประมาณ จะนำเงินนอกงบประมาณมาใช้สำหรับการจ้างเหมาบริการก็ได้ โดยไม่ขัดกับระเบียบของเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภท

#### การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการ

ให้ส่วนราชการเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการจากเงินงบประมาณในแต่ละประเภทรายการตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังได้เวียนแจ้งให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ

1. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/ว 80 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2533 เรื่อง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าบริการและสถานที่
2. หนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 0526.7/ว 62 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2533 เรื่อง การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการบางประเภท
3. หนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 0526.7/ว 129 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2539 เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ
4. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.7/ว 6700 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2540 เรื่อง การเบิกค่าใช้จ่ายในการจ้างจัดฝึกอบรมของส่วนราชการ
5. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.5/ว 28596 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2540 เรื่อง การข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในการดำเนินงานของส่วนราชการ
6. หนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 0526.5/ว 131 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541 เรื่อง การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนดำเนินงานของส่วนราชการ

กรณีเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการรายการอื่น ๆ ที่กระทรวงการคลังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณใช้ดุลพินิจในการเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการรายการนั้น ๆ ได้ เท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็น เหมาะสมและ

ประหยัด โดยคำนึงถึงประโยชน์ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของหน่วยงานนั้นตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0502/ว 101 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2533

กรณีเงินงบประมาณไม่เพียงพอ ให้ส่วนราชการพิจารณาใช้เงินนอกงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภท ขั้นตอนการดำเนินการจ้างเหมาบริการ

การจ้างเหมาบริการจะเริ่มต้นจากการที่ส่วนราชการมีความจำเป็นต้องปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะเป็นงานในลักษณะที่ทำได้เป็นรายชิ้นหรืองานในลักษณะที่ทำได้เป็นรายชิ้นหรืองานในลักษณะที่ต้องทำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องกันก็ตาม แต่ไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติงานนั้นได้ทันในเวลาที่กำหนดหรือมีผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอ และเห็นว่าอาจจ้างภาคเอกชนที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลมาดำเนินงานนั้นได้

โดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : ตรวจสอบงบประมาณ

กรณีที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นค่าจ้างเหมาบริการแล้ว ให้ดำเนินการตามระเบียบ หากกรณีไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นค่าจ้างเหมาบริการ หรือไม่มีงบประมาณ หมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ ในแผนงานเดียวกันเหลือจ่ายเพียงพอ ให้ขอทำความเข้าใจกับสำนักงบประมาณเพื่อโอนงบประมาณจากแผนงาน งาน/โครงการอื่นที่เหลือจ่าย หรืออาจใช้เงินนอกงบประมาณสำหรับการจ้างเหมา ซึ่งไม่ขัดกับระเบียบของเงินนอกงบประมาณนั้น

ขั้นตอนที่ 2 : ตรวจสอบประเภทงาน

ต้องเป็นงานที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณใช้ดุลพินิจเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการได้เอง ถ้าไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ก็ให้ดำเนินการตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0502/ว 101 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2533 และกรณีที่ส่วนราชการยังมีผู้ปฏิบัติงานนั้นอยู่บางส่วน จะจ้างเหมาบริการได้เฉพาะงานส่วนที่ไม่มีผู้ปฏิบัติงาน

### ขั้นตอนที่ 3 : ประเมินราคา

การประเมินราคานี้จะต้องพิจารณาว่ามีการกำหนดราคาไว้แล้วหรือไม่ ลักษณะงานบางอย่างกระทรวงการคลังอาจกำหนดราคากลางไว้แล้ว หากไม่มีการกำหนดราคากลางไว้จะต้องประเมินราคาเพื่อกำหนดวิธีการจัดจ้าง โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ราคากลางหรือผลการจัดจ้างเดิมที่เคยกำหนดไว้ หรืออัตราตลาด คือ อัตราค่าจ้างปกติทั่วไปที่เป็นที่ยอมรับว่าเหมาะสมกับการจ้างงานนั้น โดยให้คำนึงถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นตามที่กฎหมายว่าด้วยการแรงงานและการประกันสังคมกำหนดไว้ด้วย

### ขั้นตอนที่ 4 : กำหนดวิธีการจัดจ้าง

ถือปฏิบัติตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยใช้วงเงินจัดจ้างแต่ละครั้งเป็นหลักในการกำหนดวิธีการจัดจ้าง ดังนี้

วิธีการตกลงราคา สำหรับการจ้างที่มีราคาไม่เกิน 100,000 บาท โดยติดต่อตกลงกับผู้รับจ้างโดยตรง

วิธีสอบราคา สำหรับการจ้างที่มีราคาไม่เกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท ให้จัดทำเอกสารสอบราคาเผยแพร่ไม่น้อยกว่า 10 วัน สำหรับการสอบราคาในประเทศ หรือไม่น้อยกว่า 45 วัน สำหรับการสอบราคานานาชาติ

วิธีประกวดราคา สำหรับการจ้างที่มีราคากิน 2,000,000 บาท โดยจัดทำเอกสารประกวดราคาและเผยแพร่โดยเปิดเผยในที่ทำการ และประกาศทางวิทยุกระจายเสียงหรือหนังสือพิมพ์ อย่างน้อย 7 วันทำการ ก่อนการให้หรือขายเอกสารประกวดราคา และให้มีระยะเวลาการให้หรือขายไม่น้อยกว่า 14 วัน ก่อนวันรับซองประกวดราคา แต่งานบางอย่างซึ่งมีลักษณะเฉพาะต้องใช้วิธีอื่น ๆ นอกจาก 3 วิธี ที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ

วิธีพิเศษ ใช้สำหรับการจ้างครั้งหนึ่งที่มีราคากิน 100,000 บาท และเป็นงานในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นงานที่ต้องจ้างผู้มีฝีมือ โดยเฉพาะหรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ

(2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประมาณค่าใช้จ่ายได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

(3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ

(4) เป็นงานที่ค้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ

(5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order)

(6) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

สำหรับส่วนราชการในต่างประเทศหรือมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศจะจ้างโดยวิธีพิเศษก็ได้ โดยให้ติดต่ोज้างกับผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานโดยตรง

#### วิธีการพิเศษ

1. สำหรับการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณี ดังนี้

(1) เป็นผู้ทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตรีนุ้มนัติให้จ้าง

(2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้จ้าง และกรณีนี้ให้

รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

2. สำหรับการจ้างจากหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดจ้างได้

#### ขั้นตอนที่ 5 : ขอความคิดเห็นชอบ

เจ้าหน้าที่พัสดุต้องจัดทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนราชการเห็นชอบ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องจ้าง

(2) รายละเอียดของงานที่จ้าง

(3) ราคามาตรฐานหรือราคาตกลงของทางราชการ (ถ้ามีกำหนดไว้)

หรือราคาที่เคยจ้างครั้งสุคภายในระยะเวลา 2 ปีงบประมาณ



- (4) วงเงินที่จ้างในครั้งนี
- (5) กำหนดเวลาที่ต้องการให้งานนั้นเสร็จ
- (6) วิธีที่จะจ้าง และเหตุผลที่ต้องจ้างโดยวิธีนั้น
- (7) ข้อเสนออื่น ๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่

จำเป็นในการจ้างการออกประกาศสอบราคา หรือประกาศประกวดราคา

#### ขั้นตอนที่ 6 : ตั้งคณะกรรมการ

หัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี คือ

- (1) คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา
- (2) คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา
- (3) คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา
- (4) คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีการพิเศษ
- (5) คณะกรรมการตรวจการจ้าง

คณะกรรมการแต่ละคณะจะต้องประกอบด้วย

- ประธานกรรมการ 1 คน
- กรรมการอย่างน้อย 2 คน

โดยปกติจะแต่งตั้งจากข้าราชการระดับ 3 หรือเทียบเท่าขึ้นไป แต่ในกรณีจำเป็นหรือ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ จะแต่งตั้งบุคคลที่มีข้าราชการร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ ละห้ามแต่งตั้งผู้ที่เป็นกรรมการในขณะหนึ่งเป็นกรรมการอีกคณะหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อการพิจารณาการจ้างและเพื่อความสะดวกคล่องตัวในการจัดจ้าง การจ้างในวงเงินไม่เกิน 10,000 บาท จะแต่งตั้งข้าราชการ หรือลูกจ้างประจำคนหนึ่ง ซึ่งมีใช้ผู้จัดจ้างเป็นผู้ตรวจรับงานจ้างก็ได้

#### ขั้นตอนที่ 7 : ตรวจรับงานจ้าง

ตรวจรับงานจ้างให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักฐานที่ตกลงกันไว้ อาจขอคำปรึกษาจากผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ สำหรับกรณีที่มีการทดลองหรือตรวจสอบในทางเทคนิค หรือทางวิทยาศาสตร์ เมื่อตรวจถูกต้องครบถ้วนแล้วถือว่าผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานถูกต้องครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงาน ทำใบตรวจรับโดยลงชื่อไว้เป็น

หลักฐานอย่างน้อย 2 ฉบับ มอบแก่ผู้รับจ้าง 1 ฉบับ และเจ้าหน้าที่พัสดุ 1 ฉบับ เพื่อดำเนินการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลังและรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบ

### นโยบายการปฏิรูประบบราชการ

นโยบายการปฏิรูประบบราชการ เป็นกรอบแนวทางการบริหารงานภาครัฐยุคใหม่ ซึ่งเกิดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ระบบราชการจำต้องปรับตัวให้สอดคล้องและรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในแง่มุมต่าง ๆ โดยมีเหตุผลความจำเป็นที่จำต้องมีการปฏิรูประบบราชการดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2541, น. 11 – 39)

- สภาพปัญหาของระบบราชการและข้าราชการ ซึ่งเป็นปัญหาหลักของระบบราชการไทยในปัจจุบัน คือ ความล้าหลังของระบบที่ได้เริ่มใช้มาเป็นระยะเวลานาน และขาดการปรับปรุงตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งไม่สอดคล้องกับพัฒนาการของเอกชนและสังคมโลก โดยลักษณะความล้าหลังดังกล่าว ได้แก่ การที่องค์การภาครัฐมีขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและไม่สามารถปรับเปลี่ยนตามยุคสมัย

- ภายใต้อำนาจของโครงสร้างและกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาครัฐที่ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และก่อให้เกิดความไม่พอใจของประชาชน ในบริการที่ได้รับ จึงทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องในบริการที่ดีขึ้น

- การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายภาครัฐ เนื่องมาจากการขยายตัวในด้านบุคลากรและภาวะงบประมาณที่ขาดการควบคุม เมื่อประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อควบคุมรายจ่ายภาครัฐที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งได้แก่ ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ที่เพิ่มขึ้นจากปี 2541 คิดเป็นร้อยละ 4.3 โดยมีตัวเลขแสดงค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐ เป็นจำนวน 349,057 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 42.3 ของงบประมาณรายจ่ายรวม

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 – 2544) และได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 เพื่อเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนระบบราชการ อย่างมีทิศทางและต่อเนื่อง โดยมีการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการ การกระจายอำนาจ ขนาดกำลังคน เทคโนโลยี ตลอดจนค่านิยมและวัฒนธรรมของระบบราชการ เพื่อให้ระบบราชการสามารถจัดบริการให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชน และมีประสิทธิภาพ อำนาจประโยชน์สุขแก่สาธารณชนอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และมีสมรรถนะ และศักยภาพสูงเพียงพอที่จะแข่งขันกับต่างประเทศในสังคมโลกได้ โดยมีหลักการดำเนินงานและวิธีการประกอบด้วย

#### หลักการที่ 1 ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานภาครัฐ

##### วิธีการ

1. จัดกลุ่มภารกิจของรัฐ
2. จัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ
3. กระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. มอบอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวง กรม ไปสู่กอง จังหวัด

และประชาชน

5. ปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน
6. ปรับปรุงกลไกและวิธีการเกี่ยวกับการบริหารพัสดุ
7. แปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจการเอกชน
8. ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของรัฐวิสาหกิจ
9. พัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ
10. ลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานของรัฐ
11. เสริมสร้างประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ
12. พัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปรับปรุงการ

ทำงานในหน่วยงานของรัฐ

## หลักการที่ 2 ปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ

### วิธีการ

1. ให้นำหน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชน
2. ให้นำหน่วยงานของรัฐมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระบบเปิด
3. ให้นำหน่วยงานของรัฐจัดให้มีประชาพิจารณ์ในนโยบาย กิจการ หรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย
4. ให้มีทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ
5. ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐประจำจังหวัด
6. จัดทำคู่มือและประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ
7. ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครประชาชน
8. ส่งเสริมสนับสนุนการให้รางวัลหน่วยงานดีเด่นและเจ้าหน้าที่ดีเด่นของหน่วยงานของรัฐจากประชาชน
9. จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐ และประชาชน
10. จัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิบัติระบบราชการ

จากการศึกษาแนวนโยบายปฏิรูประบบราชการและมาตรการกำหนด

ขนาดกำลังคนภาครัฐดังกล่าว สรุปได้ว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐบาลมีความจำเป็นต้องปรับปรุงองค์กรเพื่อมุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระบบบริหารจัดการเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาของภาคเอกชน ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลกยุคกระแส โลกาภิวัตน์ ที่มีการแข่งขันสูง และสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทันการณ์ รวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน

นอกจากนโยบายปฏิรูประบบราชการแล้ว ยังได้มีการนำมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ซึ่งเป็นมาตรการที่ปรับปรุงประสิทธิภาพของราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายด้านอัตรากำลังคนของภาครัฐไปพร้อม ๆ กัน โดยมีสาระสำคัญคือ

1. ชะลอการเพิ่มกำลังคนของรัฐ โดยให้ส่วนราชการที่มีตำแหน่งข้าราชการ หรือลูกจ้างที่เกษียณในแต่ละปีขยับเลิกตำแหน่งแรกบรรจุหรือตำแหน่งอื่นตามที่เหมาะสมตรงกับจำนวนการเกษียณในแต่ละปีและให้ระงับการเพิ่มจำนวนส่วนราชการและจำนวนที่ค้องเพิ่มจำนวนอัตรากำลัง โดยใช้การจ้างเหมาเพื่อแทนการจ้างลูกจ้าง พร้อมทั้งให้ทุกส่วนราชการทบทวนบทบาท ภารกิจ และวิธีการปฏิบัติงานโดยให้จัดลำดับความสำคัญของงานในหน้าที่ และให้ขยับเลิกงานที่มีความสำคัญต่ำสุดและเกี่ยวข้องกับตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างประจำรวมกันประมาณ ร้อยละ 5

2. ให้ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. ทบวง และ อ.ก.พ. กรม มีหน้าที่พิจารณาทบทวน ภาระงาน และการดำเนินงาน เพื่อกำหนดแนวทางการถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชนที่มีความพร้อมดำเนินการ

3. มาตรการการกำหนดขนาด กำลังคนภาครัฐระยะยาว โดยให้ส่วนราชการมีการทบทวนและจัดทำนโยบายการให้บริการของรัฐในแต่ละด้าน ว่าควรเพิ่มหรือบทบาทในงานประเภทใด รวมทั้งกำหนดรูปแบบภาระงานและวิธีดำเนินงานเพื่อให้เอกชนเข้ามารับแบ่งเบาภาระของภาครัฐ และให้มีการกำหนดมาตรการและวิธีจูงใจให้กำลังคนภาครัฐบางประเภทออกจากราชการก่อนเกษียณ พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เหมาะสมมาใช้ในราชการเพื่อทดแทนกำลังคนและเพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาทำงานลง

### นโยบายกรมประชาสงเคราะห์

(กรมประชาสงเคราะห์, 2542, น. 8 – 9)

นโยบายในการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ได้วางแนวทางโดยสอดคล้องกับนโยบายหลักของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในข้อ 4 คือ

สร้างฐานสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมให้กับนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และ คนพิการ ด้วยระบบบริการด้านสุขภาพอนามัย การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การขยายกิจการประกันสังคมไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และเร่งรัดการให้สิทธิประโยชน์ด้านการสงเคราะห์บุตรและชราภาพ ตลอดจนพัฒนาด้วยทฤษฎีหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายสวัสดิการสังคม กฎหมายประกันสังคม กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

โดยกรมประชาสงเคราะห์ได้มีการวางมาตรการและปฏิรูประบบการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

### 1. การทำงานเชิงรุกและมุ่งประโยชน์สูงสุดที่ผู้รับบริการ

กรมประชาสงเคราะห์จะนำบริการไปให้ประชาชนถึงพื้นที่ ด้วยความรวดเร็วและต่อเนื่อง และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง

### 2. ความเป็นเอกภาพในการทำงาน

กรมประชาสงเคราะห์ยึดหลักความเป็นเอกภาพ โดยประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทุกฝ่ายทั้งในระดับกรมและกระทรวงเดียวกัน รวมทั้งสร้างเครือข่ายเพื่อระดมทรัพยากร และความร่วมมือนอกใจในการทำงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้รับบริการ

### 3. การทำงานแบบมีส่วนร่วมกับภาคเอกชน

กรมประชาสงเคราะห์จะให้การส่งเสริม สนับสนุน การขยายบทบาทให้องค์การเอกชน (NGO) และการสร้างเครือข่ายประสานงานในการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ให้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพ

### 4. การทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

กรมประชาสงเคราะห์จะส่งเสริมสนับสนุนให้ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดและรู้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ทำงานร่วมกัน เพื่อประโยชน์ของประชาชน

### 5. การใช้งบประมาณอย่างประหยัดและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

กรมประชาสงเคราะห์เน้นให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาสเป็นอันดับแรก และพิจารณาทบทวนลดการใช้ซ้ำในด้านการลงทุนก่อสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์ โครงการ โดยมีมาตรการประหยัดงบประมาณในทุกหน่วยงาน และบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพสูงสุดในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจปัจจุบัน

### 6. การแก้ไขปัญหาประชาชนอพยพกลับภูมิลำเนา

กรมประชาสงเคราะห์จะดำเนินการช่วยเหลือส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนที่อพยพกลับภูมิลำเนา สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยการให้เงินทุนประกอบอาชีพ หรือเงินสงเคราะห์ครอบครัว เป็นต้น

## 7. การประชาสัมพันธ์

กรมประชาสัมพันธ์จะพยายามเผยแพร่ข้อมูลของการบริการที่กรมประชาสัมพันธ์ให้ความช่วยเหลือ โดยผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต รวมทั้งเผยแพร่ตามสื่อต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจและได้รับทราบบริการอย่างทั่วถึงทุกภูมิภาค

## 8. การปรับปรุงแนวปฏิบัติ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

กรมประชาสัมพันธ์มีนโยบายที่จะปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้านสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สรุป กรมประชาสัมพันธ์ได้กำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ และสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยปฏิรูประบบการทำงานเน้นการทำงานเชิงรุก ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม รวมทั้งสร้างเครือข่ายเพื่อระดมทรัพยากร และความร่วมมือ ร่วมใจในการทำงาน และบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้รับบริการ และเผยแพร่ข้อมูลเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้มีโอกาสเข้าถึงบริการได้อย่างกว้างขวาง โดยถือเป็นสิทธิที่พึงได้รับตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย



### ผลงานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้อง

อภิญา เวชชชัย (2528, น. 1 – 6) ได้ทำการศึกษา เรื่อง “การศึกษา แนวคิด และการปฏิบัติงานในการให้บริการครอบครัวอุปการะ” โดยได้ศึกษาจาก เอกสารงานวิจัย การสัมภาษณ์ และศึกษาจากกรณีศึกษาของครอบครัวอุปการะ ทั้งจาก หน่วยงานภาครัฐ คือ กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กรมประชาสงเคราะห์ และ หน่วยงานภาคเอกชน คือ สหทัยมูลนิธิวัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เพื่อให้ได้ ทราบถึงแนวคิด และพัฒนาการในการให้บริการแบบครอบครัวอุปการะที่ได้มีขึ้นใน ประเทศไทย รวมถึงปัญหาอุปสรรคในการให้บริการ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า แนวคิดการให้บริการแบบครอบครัวอุปการะใน ประเทศไทย ได้เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการปี พ.ศ. 2487 โดยหน่วยงานแรกที่เริ่ม คือ กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจาก ความคิดจากประเทศตะวันตก เป็นหลัก รวมถึงการยอมรับความสำคัญของสถาบัน ครอบครัวเมื่อเกิดสภาพที่เด็กถูกทอดทิ้งอย่างมากมาย และบิดามารดาที่แท้จริงของเด็ก ไม่สามารถเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูเด็กได้ ต่อมาได้มีองค์การภาคเอกชน คือ สหทัยมูลนิธิ ได้ให้ความสนใจและให้บริการดังกล่าวนี้กับเด็กในรูปแบบครอบครัวอุปการะ และ ครอบครัวบุญธรรม เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 และยังพบอีกว่าในการให้บริการครอบครัว อุปการะในระยะเริ่มแรกนั้นเป็นรูปแบบที่ได้รับการพัฒนาจนสามารถแก้ไขปัญหาและ ข้อบกพร่องของรูปแบบการให้บริการแบบเดิม คือ การส่งเด็กเข้าสถานสงเคราะห์ ใน การศึกษาค้นคว้านี้ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของบิดามารดาอุปการะ กระบวนการคัดเลือก บิดามารดาอุปการะ สัมพันธภาพระหว่างบิดามารดาอุปการะกับเด็ก และสัมพันธภาพ ระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับบิดามารดาอุปการะ

สำหรับข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้ต่อสถาบันของรัฐ รัฐบาลจะมีการ ทบทวนและปรับปรุงงานด้านสวัสดิการเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านนโยบายและเน้น การใช้สถาบันครอบครัวเข้ามาแก้ปัญหาเด็กที่ถูกทอดทิ้งให้มากขึ้น รวมทั้งอาศัยกลไก ด้านการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ช่วยเผยแพร่แนวคิดบริการครอบครัวอุปการะให้ คนภายในสังคมได้รับรู้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐควรให้ความสนใจกับการพัฒนาสถาบัน

ที่ให้บริการต่อเด็กที่ถูกทอดทิ้งให้มากขึ้น รวมทั้งสร้างความมั่นคงแก่สถาบันอื่น ๆ ให้มีส่วนร่วมกันในการพัฒนาสถาบันครอบครัวอันจะเป็นประโยชน์ต่อเด็กมากขึ้น

ยศพร ปัตนกุล (2540, น. (2)) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “ทัศนะในการเป็นครอบครัวอุปถัมภ์ : ศึกษาเฉพาะกรณีครอบครัวในเคหะชุมชนรังสิต หมู่ 2 ตำบลรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี” มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงทัศนะในการเป็นครอบครัวอุปถัมภ์ของครอบครัวในชุมชนและความต้องการบริการด้านต่าง ๆ โดยมีประชากรและกลุ่มตัวอย่างคือ ครอบครัวที่อยู่ในเคหะชุมชนรังสิต หมู่ที่ 2 ตำบลรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี จำนวน 150 ครอบครัว

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ทัศนคติต่อการเป็นครอบครัวอุปถัมภ์ ซึ่งประกอบด้วยความคิดเห็นเกี่ยวกับการเป็นครอบครัวอุปถัมภ์พบว่า ครอบครัวส่วนใหญ่มีการยอมรับเด็กอยู่ในระดับสูง โดยไม่หวังประโยชน์จากการนำเด็กมาเลี้ยงดู แต่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการอุปการะเด็กอยู่ในระดับปานกลาง โดยเห็นว่าการนำเด็กมาเลี้ยงดูก่อน 6 เดือน ไม่มีผลต่อการตัดสินใจอุปการะเลี้ยงดูเด็ก และหากอุปการะเลี้ยงดูเด็กแล้วเด็กเกิดปัญหาขึ้นครอบครัวจะไม่ส่งเด็กกลับเข้าสถานสงเคราะห์ทันที ส่วนทัศนคติเกี่ยวกับการมีวุฒิภาวะของครอบครัวพบว่าครอบครัวมีวุฒิภาวะทางด้านความอดทนและความรับผิดชอบครอบครัว พบว่า ครอบครัวมีวุฒิภาวะทางด้านความอดทนและความรับผิดชอบอยู่ในระดับสูง แต่ครอบครัวมีทัศนคติเกี่ยวกับควบคุมอารมณ์ในการเลี้ยงดูเด็กอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับด้านความพร้อมที่จะรับเด็กไปอุปการะแบบครอบครัวอุปถัมภ์นั้น ครอบครัวส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลให้ครอบครัวส่วนใหญ่ยังต้องการบริการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการในรูปของการให้เงินช่วยเหลือเป็นค่าเลี้ยงดูเด็กจากทางราชการ

สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สรุปได้ว่า ควรมีการประชาสัมพันธ์ งานครอบครัวอุปถัมภ์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนควรจะได้พิจารณาให้การสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ให้กับครอบครัวอุปถัมภ์ เช่น บริการสนับสนุนด้านการเงิน ด้านสวัสดิการเด็ก การให้คำปรึกษาและแนะนำแก่ครอบครัวอุปถัมภ์ เพื่อเป็นการส่งเสริมสวัสดิภาพให้เด็กอยู่ในครอบครัวอุปถัมภ์ได้อย่างมีความสุข

สุรรัตน์ ก้านบัวแก้ว (2542, น. 89 – 92) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง “การจัดสวัสดิการสังคมแก่เด็กถูกทอดทิ้งในทัศนะของนักสังคมสงเคราะห์” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของนักสังคมสงเคราะห์ต่อการจัดสวัสดิการสังคมแก่เด็กถูกทอดทิ้งใน 3 ด้าน คือ นโยบาย การบริหารงาน และการปฏิบัติงาน การจัดสวัสดิการสังคมแก่เด็กถูกทอดทิ้ง

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า นโยบายการจัดสวัสดิการสังคมแก่เด็กถูกทอดทิ้งที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายทำงานเชิงรุกเพื่อมุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ผู้รับบริการ นโยบายการปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติระเบียบและข้อบังคับเพื่อรองรับสิทธิของเด็กถูกทอดทิ้งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน นโยบายการทำงานที่เป็นเอกภาพโดยประสานความร่วมมือระหว่างงานต่าง ๆ ของรัฐและนโยบายส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันครอบครัว สำหรับทางด้านการบริหารงานสวัสดิการสังคมแก่เด็กถูกทอดทิ้ง มีปัญหาในด้านคุณภาพของบุคลากรในเรื่องความรู้และประสบการณ์และความเพียงพอของจำนวนบุคลากรต่อการปฏิบัติงาน ปัญหาทางด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ อาคารและสถานที่สำหรับทางด้านการปฏิบัติงานการจัดสวัสดิการสังคมแก่เด็กถูกทอดทิ้ง ในเรื่องการจัดหาครอบครัวทดแทนแบบครอบครัวอุปการะยังมีปัญหาในเรื่องความเพียงพอของการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงระบบครอบครัวอุปการะ และปัญหาในการเลือกเด็กของผู้ขอรับอุปการะที่มักจะตอบสนองต่อความต้องการของตนเองมากกว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของเด็ก และปัญหาเรื่องงบประมาณและวิธีการเลี้ยงดูเด็กของผู้ขออุปการะ กฎ ระเบียบ และขั้นตอนในการขออุปการะเด็กมีขั้นตอนยุ่งยาก

ผู้วิจัยได้เสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในการจัดหาครอบครัวอุปการะควรส่งเสริมให้การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างกว้างขวางเรื่องการรับเด็กไว้เลี้ยงดูชั่วคราวในระบบครอบครัวอุปการะ ซึ่งจะทำให้มีผู้สนใจรับเด็กไปอุปการะมากยิ่งขึ้น พร้อมสนับสนุนให้มีการปรับปรุงกฎระเบียบข้อบังคับ เฉพาะในส่วนที่ยุ่งยากเกินจำเป็นและส่งเสริมให้โอกาสแก่เด็กทุกคนให้ได้รับการคัดเลือกไปอยู่ครอบครัวอุปการะอย่างเท่าเทียมกัน

มณีรัตน์ สุวันทรัตน์ (2543, น. (1) - (2) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ทัศนะของผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมต่อการจ้างเหมาบริการเอกชน เพื่อจัดบริการสังคม” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติงานภายในองค์กรและความรู้ต่อหลักการวิธีการจ้างเหมาบริการเอกชน เพื่อจัดบริการสังคมและทัศนะต่อกาจ้างเหมาบริการเอกชนของผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของกรมประชาสงเคราะห์ โดยมีประชากรกลุ่มตัวอย่าง 245 ราย

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงมีอายุระหว่าง 31 - 40 ปี มีความเห็นเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานในองค์กรว่า จำนวนบุคลากร เจ้าหน้าที่ งบประมาณ และทรัพยากรที่ได้รับการบริจาคตกลง ในขณะที่จำนวนผู้รับบริการสงเคราะห์เพิ่มขึ้น และมีความเห็นต่อสภาพการปฏิบัติงานในองค์กรระดับปานกลาง สำหรับความรู้ของเจ้าหน้าที่ต่อหลักการ และวิธีการจ้างเหมาบริการเอกชน เพื่อจัดบริการสังคมในภาพรวมอยู่ในระดับสูง สำหรับทัศนคติต่อแนวทางปฏิบัติในการจ้างเหมาบริการเอกชนเพื่อจัดบริการสังคมอยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าควรจ้างเหมาให้เอกชนจัดบริการสังคมให้กลุ่มเป้าหมายเด็กด้วยเหตุผลว่ามีภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านการดูแลเด็กอยู่มาก และดำเนินการได้คล่องตัวกว่าภาครัฐ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเด็กที่จะได้รับการเลี้ยงดูอย่างดี เป็นการปูพื้นฐานเพื่อให้สามารถพัฒนาเป็นบุคคลที่มีคุณภาพได้ต่อไป

สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้เสนอแนะให้หน่วยงานประชาสัมพันธส่งเสริมความรู้ความเข้าใจและแนวทางปฏิบัติในการจ้างเหมาบริการเอกชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต้น ได้รับทราบและมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน รวมทั้งให้มีการกำหนดนโยบายการจ้างเหมาเอกชนที่ชัดเจน และส่งเสริมให้เกิดการยอมรับการเปลี่ยนแปลงพร้อมทั้งจัดทามาตรการรองรับที่ชัดเจนต่อบุคคลที่อาจถูกเลิกจ้าง ในกรณีที่มีการใช้บริการจ้างเหมาบริการเอกชนและเพื่อให้แนวทางการจ้างเหมาบริการเอกชนเป็นผล ควรให้มีการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน พร้อมการประเมินผล เพื่อกำกับตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส และควรให้มีการวิเคราะห์ต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาบริการเอกชน อย่างเป็นธรรมต่อฝ่าย

ผู้ว่าจ้าง และผู้รับจ้าง ซึ่งจะช่วยให้การขอจัดตั้งงบประมาณเป็นไปได้โดยถูกต้องและเกิดประโยชน์สูงสุด

สมยศสวัสดิ์ ชักตตรัย (2544, น. (1) – (2)) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนางานครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกครอบครัวอุปการะ สมาชิกในชุมชน และเจ้าหน้าที่โครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง ที่มีต่อแนวคิดครอบครัวอุปการะ การดำเนินงานครอบครัวอุปการะ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง โดยมีประชากรกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 107 คน

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า สมาชิกครอบครัวอุปการะ สมาชิกในชุมชน และเจ้าหน้าที่โครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง มีความคิดเห็นต่อแนวคิดครอบครัวอุปการะ ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ความสำคัญของครอบครัวต่อการพัฒนาเด็ก เด็กมีสิทธิได้รับบริการขั้นพื้นฐาน สภาพแวดล้อมของครอบครัวและชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญในการเลี้ยงดูเด็ก และการยอมรับและเข้าใจความต้องการของเด็ก ประชากรที่ศึกษามีความเห็นด้วยในระดับสูง สำหรับความคิดเห็นที่มีต่อการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง ทั้ง 2 ด้าน ได้แก่ วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานและวิธีการดำเนินงาน ประชากรที่ศึกษามีความคิดเห็นด้วยอยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกัน และพบว่าความคิดเห็นที่มีต่อปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะทั้ง 7 ด้าน ได้แก่ การประชาสัมพันธ์งานครอบครัวอุปการะ เกี่ยวกับครอบครัว เกี่ยวกับชุมชน เกี่ยวกับตัวเด็ก เกี่ยวกับบุคลากร เกี่ยวกับค่าตอบแทน และบริการอื่น ๆ และการติดตามงาน เป็นปัญหาในระดับปานกลางทุกด้าน

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งนี้ ได้เสนอแนะให้หน่วยงานมีการจัดตั้งงบประมาณค่าตอบแทนในการเลี้ยงดูเด็กไว้รองรับการดำเนินงานตามโครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง พร้อมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการดำเนินงาน เพื่อขยายโอกาสให้กับเด็กได้รับการเลี้ยงดูอยู่กับครอบครัวมากขึ้น สำหรับการดำเนินงานควรจัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์หรือนักจิตวิทยาไว้ประจำที่นิคมสร้างตนเองที่ดำเนินงานครอบครัวอุปการะ เพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางแก้ไขปัญหาค่าง ๆ แก่ครอบครัวอุปการะเกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็กอย่างใกล้ชิด และ

ควรมีการศึกษาเกณฑ์มาตรฐานค่าตอบแทนในการเลี้ยงดูเด็กของครอบครัวอุปการะให้เหมาะสมและเพียงพอกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน นอกจากนี้การคัดเลือกครอบครัวอุปการะควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานและข้อตกลงให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงในคุณภาพและเจตนาของครอบครัวที่ยึดประโยชน์ของเด็กเป็นหลัก และควรประชาสัมพันธ์งานครอบครัวอุปการะ โดยใช้สื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงแนวทางการครอบครัวอุปการะ และเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการพัฒนางานครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเองต่อไป

อรพินท์ สพโชคชัย (2539, น. 69 – 70) นักวิชาการได้เสนอบทความในเอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่องปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย โดยเห็นว่าภาคราชการมีศักยภาพ และข้อได้เปรียบหลายประการ ควรใช้จุดเด่นที่มีอยู่ในการพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม โดยภาคราชการควรมีการปรับปรุงภายใน ดังนี้

- ปรับกระบวนกรทำงานและการดำเนินกิจกรรม โครงการให้หลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อสามารถปรับการทำงานร่วมกับภาคการพัฒนาดอื่น ๆ มิใช่การทำงานที่อิงระเบียบกฎเกณฑ์ของภาคราชการเพียงอย่างเดียว
- หามาตรการและกลไกที่จะกระตุ้นให้ข้าราชการปรับทัศนคติให้มีจิตสำนึกการทำงานเป็นทีม
- ปฏิรูปการวางแผนการทำงานแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดข้อตกลงร่วมและมีความคิดจากหลายมุมมอง
- ปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณใหม่ ให้ยืดหยุ่น และเอื้อต่อการดำเนินงานร่วมกับภาคอื่น ๆ ได้
- ปรับแนวคิดการบริหารงานและสรรหาวิธีการบริหารในรูปแบบใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับกิจกรรมแต่ละประเภท โดยเน้นการดำเนินงานที่เน้นผลงาน (Result) แทนรูปแบบและระเบียบในการทำงาน

### บทที่ 3

#### ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาจากเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามโครงการครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ โดยจะทำการศึกษาถึงวิธีการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค และผลการดำเนินงานตามโครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง รวมทั้งในชุมชนและสถานรับเลี้ยงเด็กของเอกชน

#### เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ดำเนินการเก็บข้อมูลที่เป็นผลการศึกษาในเชิงบรรยาย โดยนำผลการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่มีผู้ดำเนินการศึกษาไว้แล้วเกี่ยวกับการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานพร้อมทั้งผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ

#### การเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ ที่มีผู้ดำเนินการศึกษาวิจัยไว้แล้ว ตลอดจนรวบรวมข้อมูลจากรายงานการวิจัย รายงานการประชุม รายงานผลการดำเนินงาน

### การวิเคราะห์ข้อมูล

รวบรวมข้อมูลและผลการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา

### ข้อจำกัดในการศึกษา

ข้อจำกัดในการศึกษารั้งนี้ ได้แก่ ข้อจำกัดในด้านระยะเวลาที่ทำการศึกษาและใช้วิธีการศึกษาจากการรวบรวมเอกสาร และรายงานวิจัยที่มีผู้ศึกษาอยู่แล้ว



## บทที่ 4

### ผลการศึกษาและการอภิปรายผล

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ ในลักษณะภาพรวมของกรมประชาสงเคราะห์ โดยผู้ศึกษาขอเสนอผลการศึกษา ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- ส่วนที่ 1 ลักษณะการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ
- ส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ
- ส่วนที่ 3 ผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ

#### ส่วนที่ 1 ลักษณะการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบถึงลักษณะ การดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

##### รูปแบบที่ 1

เป็นการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ที่ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์ พ.ศ. 2528 และปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยจะเริ่มใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์ พ.ศ. 2544”

สำหรับการศึกษานี้ จะขอกล่าวถึงการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์ พ.ศ. 2528 ดำเนินการโดยงานฝากเลี้ยงเด็กตามบ้าน กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น

ลักษณะของเด็กที่พึงจัดหาครอบครัวอุปถัมภ์ให้จะต้องมีอายุตั้งแต่แรกเกิดถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ ซึ่งมีลักษณะ ดังนี้

1. กำพร้าบิดามารดา หรือถูกทอดทิ้ง อยู่ในความอุปการะของสถานสงเคราะห์เด็ก ของกรมประชาสงเคราะห์
2. เป็นเด็กที่อยู่ในความอุปการะของสถานสงเคราะห์เด็ก ของกรมประชาสงเคราะห์ เนื่องจากไม่สามารถอยู่ร่วมกับบิดามารดา หรือผู้ปกครอง หรือญาติพี่น้องในครอบครัวของตนเองได้ ด้วยเหตุจำเป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น บิดามารดาต้องโทษ หรือเจ็บป่วย หรือยากจนไม่สามารถให้การเลี้ยงดูได้
3. เป็นเด็กที่บิดามารดา หรือผู้ปกครอง มีความประสงค์จะขอรับการสงเคราะห์ จากกรมประชาสงเคราะห์

หากเด็กมีบิดามารดา หรือผู้ปกครอง จะต้องได้รับความเห็นชอบของบิดามารดา หรือผู้ปกครองด้วย

วัตถุประสงค์ของบริการครอบครัวอุปการะ

วัตถุประสงค์ของบริการครอบครัวอุปการะมีดังนี้ (ฝ่ายการสงเคราะห์, 2536, น. 1 - 2)

1. เพื่อให้เด็กได้มีบิดามารดา ผู้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ความต้องการและการพัฒนาของเด็ก
2. เพื่อจัดให้มีการเลี้ยงดูเอาใจใส่ และบริการอื่น ๆ ที่ดีที่สุด ซึ่งเหมาะสมกับความต้องการและการพัฒนาของเด็ก
3. เพื่อลดและป้องกันอันตรายที่มีผลต่อสุขภาพจิตของเด็ก ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เมื่อแยกเด็กออกจากครอบครัวที่แท้จริง
4. เพื่ออำนวยความสะดวกให้เด็กได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวอุปการะ โรงเรียน กลุ่มเพื่อน และชุมชน
5. เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ให้พ้นจากประสบการณ์ ที่เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพเด็ก
6. เพื่อเป็นการพัฒนาสังคม

## ขั้นตอนการดำเนินงานสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปการะ รูปแบบ ที่ 1

สำหรับขั้นตอนในการดำเนินงานสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปการะ รูปแบบที่ 1 นั้น จากการปฏิบัติงานของกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น สามารถสรุปได้ว่า การดำเนินงานแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

1. การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขออุปการะเด็ก
  2. การติดตามการเลี้ยงดูเด็ก
1. การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขออุปการะเด็ก ซึ่งควรมีลักษณะ ดังนี้
    - มีอายุไม่น้อยกว่า ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบบริบูรณ์ และมีอายุมากกว่าเด็กไม่น้อยกว่าสิบห้าปี เว้นแต่ขอรับเด็กกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมาย จะพิจารณาเห็นสมควรเป็นราย ๆ ไป
    - มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งและกว้างขวางพอ ที่จะรับอุปการะเด็กเพิ่มขึ้นได้ และที่อยู่อาศัยมีสิ่งแวดล้อมที่ดี
    - มีอุปนิสัยใจคอดี เหมาะสมที่จะเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูเด็กได้
    - มีเวลาที่จะเลี้ยงดูเด็กได้ หรือแม้จะมีที่เลี้ยงเด็กหรือญาติพี่น้องคอยดูแลแทน ก็จะต้องมีเวลาใกล้ชิดกับเด็กบ้าง
    - ได้รับความเห็นชอบจากทุกคนในครอบครัวแล้ว ในอันที่จะรับเด็กไปอุปการะ
    - ผู้ขออุปการะ คู่สมรส และบุคคลอื่นในครอบครัว มีสุขภาพสมบูรณ์ ไม่เป็นโรคติดต่ออันตรายอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยต้องมีใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่ง สาขาเวชกรรม รับรองสุขภาพ ตามแบบที่กำหนดไว้
    - พร้อมทั้งจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของกรมประชาสงเคราะห์ ในการรับเด็กไปอุปการะ
    - มีเจตนาที่จะเลี้ยงดูเด็กให้เหมือนเป็นบุตรหลานที่แท้จริงของตนเอง และจะต้องให้การศึกษากับเด็กตามวัย และความสามารถของเด็ก

## 2. การติดตามการเลี้ยงดูเด็ก

เมื่ออธิบดีได้อนุมัติคุณสมบัติผู้ขออุปการะเด็กว่า เหมาะสมและอนุญาตให้รับเด็กไปอุปการะได้ นักสังคมสงเคราะห์จะเป็นผู้ไปเยี่ยมเยียนเด็ก และครอบครัวอุปการะเป็นประจำ โดยในปีแรกสามเดือนต่อครั้ง และในปีต่อไปอาจขยายเวลาออกไป ตามความเหมาะสมของเด็กแต่ละราย แต่ต้องไม่น้อยกว่าปีละสองครั้ง การเยี่ยมเยียนเด็กนี้จะต้องปฏิบัติเป็นประจำตลอดไป จนกว่าเด็กจะมีอายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์ หรือได้เปลี่ยนวิธีการสงเคราะห์เด็ก โดยขอรับเด็กไปเป็นบุตรบุญธรรม

การอุปการะเด็กแบบครอบครัวอุปการะ ให้ดำเนินการได้เฉพาะภายในประเทศเท่านั้น เว้นแต่ในรายที่อธิบดีพิจารณาเห็นสมควร

สำหรับชาวต่างประเทศที่มีถิ่นพำนักอยู่ในประเทศไทย อาจจะได้รับพิจารณาให้เป็นผู้อุปการะเด็กแบบครอบครัวอุปการะได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

1. ประสงค์จะรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมพิจารณาเห็นว่า มีคุณสมบัติเบื้องต้นเหมาะสมที่จะรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม แต่ยังดำเนินการไม่ได้ เนื่องจากระยะเวลาที่พำนักอยู่ในประเทศไทยยังไม่ครบ 1 ปี

2. เด็กมีปัญหาด้านสุขภาพ ประสงค์จะให้การฟื้นฟูสภาพของเด็ก โดยเป็นครอบครัวอุปการะให้ชั่วคราว ก่อนที่จะรับเด็กไปเป็นบุตรบุญธรรม

ประเภทการให้การสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปการะ

รูปแบบที่ 1

สำหรับประเภทของครอบครัวอุปการะที่ได้ให้บริการอยู่ในปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ครอบครัวอุปการะที่ได้รับเงินช่วยค่าเลี้ยงดูเด็ก

ครอบครัวที่ได้รับเงินช่วยค่าเลี้ยงดูเด็ก จะได้รับเงินช่วยเหลือค่า

เลี้ยงดูเด็กไว้เอง เนื่องจากถูกบิดามารดาทอดทิ้ง โดยผู้ที่เลี้ยงดูเด็กอาจมีความสัมพันธ์ เป็นญาติกับเด็ก หรือเป็นผู้รับจ้างเลี้ยงดูเด็ก ซึ่งได้เลี้ยงดูเด็กด้วยความรักและเข้าใจ มี คุณสมบัติที่จะอุปการะเด็กได้ แต่ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี เมื่อได้รับเงินช่วยค่าเลี้ยงดูก็ สามารถแบ่งเบาภาระไปได้ ทำให้ไม่ต้องนำเด็กเข้าสถานสงเคราะห์

## 2. ครอบครัวอุปการะที่ไม่ได้รับเงินช่วยค่าเลี้ยงดูเด็ก

ส่วนครอบครัวอุปการะที่รับอุปการะเด็กแบบไม่รับเงินช่วยเหลือ ค่าเลี้ยงดูเด็กนั้นก็ยังสามารถที่จะได้รับความช่วยเหลือยากเมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ จากการเลี้ยงดูเด็กจากนักสังคมสงเคราะห์และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างสม่ำเสมอ ครอบครัวที่ไม่รับเงินช่วยค่าเลี้ยงดูเด็ก ส่วนใหญ่มักมีความพร้อมในการให้การเลี้ยงดู เด็ก หากสามารถทำให้ครอบครัวได้มีความพร้อมที่จะรับเด็กไปอุปการะจะเป็นการ เพิ่มจำนวนของครอบครัวอุปการะได้ต่อไป

### งบประมาณ

งบประมาณที่ดำเนินงานครอบครัวอุปการะตามรูปแบบที่ 1 เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแผนงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน หมวดเงินอุดหนุน ของกองสงเคราะห์ เด็กและบุคคลวัยรุ่น ซึ่งถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0502/58319 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2527 กระทรวงการคลังได้รับอนุญาตเป็นหลักการให้เบิกจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือแก่ครอบครัวอุปการะ หรือครอบครัวอุปการะตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ครอบครัวอุปถัมภ์ที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อรับเลี้ยงดูเด็กเป็นการชั่วคราว และครอบครัวอุปถัมภ์ที่ประสงค์จะอุปการะเด็กเป็นการถาวร ให้จ่ายเงินช่วยเหลือในอัตราเดือนละไม่เกิน 500 บาทต่อเด็ก 1 คน
2. ให้การช่วยเหลือเป็นสิ่งของเครื่องใช้สำหรับเด็ก ในอัตราเดือนละไม่เกิน 200 บาทต่อเด็ก 1 คน
3. การเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือตามข้อ 1 และ 2 ให้เป็นอำนาจของ

หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้แก่ครอบครัวอุปถัมภ์ หรือสำหรับเด็กที่เห็นว่าจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ ตามหลักเกณฑ์ที่กรมประชาสงเคราะห์กำหนด

### รูปแบบที่ 2

เป็นการดำเนินงานครอบครัวอุปถัมภ์โดยใช้วิธีการจ้างเหมาบริการเอกชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม มีการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้

#### 1. โครงการครอบครัวอุปถัมภ์ในนิคมสร้างตนเอง

เป็นโครงการร่วมกัน 3 กองระหว่างกองนิคมสร้างตนเอง กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น และศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมซึ่งกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละกองไว้ ดังนี้

กองนิคมสร้างตนเอง - มีหน้าที่รับผิดชอบด้านสถานที่ ครอบครัวอุปถัมภ์ ซึ่งจะทำการคัดเลือกจากครอบครัวซึ่งเป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเองตามพื้นที่เป้าหมาย และบุคลากรผู้รับผิดชอบโครงการในพื้นที่

กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น - มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการคัดเลือกเด็กในสถานสงเคราะห์พื้นที่เป้าหมาย งบประมาณค่าใช้จ่ายของเด็ก ค่าตอบแทนครอบครัวอุปถัมภ์และบุคลากรผู้รับผิดชอบโครงการในพื้นที่

ศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม - มีหน้าที่เป็นผู้จัดทำโครงการเตรียมการหาครอบครัวบุญธรรม จัดอบรมบุคลากรและบุคคลในครอบครัวอุปถัมภ์ ตลอดจนประสานงานกับองค์กรเอกชนเพื่อช่วยสนับสนุนค่าตอบแทนให้แก่ครอบครัวอุปถัมภ์

#### วัตถุประสงค์ของโครงการครอบครัวอุปถัมภ์ในนิคมสร้างตนเอง

1. เพื่อจัดหาครอบครัวสมาชิกนิคมสร้างตนเอง ทำหน้าที่ครอบครัวอุปถัมภ์ให้แก่เด็กที่ประสบปัญหา อยู่ระหว่างการเตรียมส่งกลับครอบครัวเดิม หรือ

เตรียมความพร้อมให้เด็กสามารถพึ่งตนเองได้ในอนาคต

2. เพื่อกระตุ้นให้ชุมชนในนิคมสร้างตนเอง มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการช่วยเหลือเด็ก ช่วยสอดส่องดูแล คุ่มครองสวัสดิภาพของเด็กที่นำไปฝากไว้ในครอบครัวอุปการะ

3. เพื่อพัฒนารูปแบบการเลี้ยงดูเด็กไปเป็นแบบครอบครัวอุปการะที่อบอุ่นมากกว่าจะอยู่รวมกันแออัดในสถานสงเคราะห์ สามารถเป็นตัวอย่งนำไปขยายผลในชุมชนอื่น ๆ ได้ต่อไป

4. เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณค่าเลี้ยงดูเด็ก ลดภาระค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากรรวมทั้งลดภาระค่าสาธารณูปโภคอื่น ๆ ที่สถานสงเคราะห์จะต้องจ่าย

5. เป็นการประสานงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและองค์กรเอกชน โดยมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐ ผู้นำชุมชน และองค์กรเอกชนในพื้นที่ ร่วมรับผิดชอบดูแลการดำเนินงานในพื้นที่เป้าหมาย

#### วิธีการดำเนินงาน

1. เตรียมบุคลากรของหน่วยงานนิคมสร้างตนเองและสถานสงเคราะห์ทั้งภาคทฤษฎี และภาคปฏิบัติ ได้แก่ การฝึกอบรม / สัมมนา และการศึกษาดูงาน

2. เตรียมชุมชน เพื่อสร้างความเข้าใจในการดำเนินงานโครงการครอบครัวอุปการะโดยการประชุมระดมการมีส่วนร่วม และการให้ข้อมูลข่าวสาร

3. ครอบครัวสมาชิกนิคมสร้างตนเอง ขึ้นหนังสือแสดงความจำนงขอรับอุปการะเด็กตามโครงการ

4. คัดเลือกครอบครัวที่เหมาะสม โดยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งซึ่งมาจากชุมชน และหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่เป้าหมาย

5. เตรียมตัวเด็กที่จะไปอยู่กับครอบครัวตามความเหมาะสมที่คณะกรรมการได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว

6. ขออนุมัติและส่งมอบเด็กในอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์

ให้กับครอบครัวสมาชิกนิคมสร้างตนเองที่ได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์

7. ติดตาม เยี่ยมบ้าน และประเมินผลครอบครัวอุปการะ และบันทึก รายงานการพัฒนาเด็ก ทุก 2 เดือน

#### วิธีการคัดเลือกผู้เข้าร่วม โครงการ

- คัดเลือกจากครอบครัวที่เป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเองในพื้นที่ เป้าหมาย ซึ่งมีความประสงค์จะขอรับอุปการะเด็กไปเลี้ยงดูอยู่ในครอบครัว และยื่น คำขอไว้ที่สถานสงเคราะห์หรือหน่วยงานที่มีโครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้าง ตนเอง โดยนักสังคมสงเคราะห์ของสถานสงเคราะห์หรือเจ้าหน้าที่นิคมสร้างตนเองจะ พิจารณาคคุณสมบัติของผู้ยื่นขออุปการะเด็ก ดังนี้

#### คุณสมบัติของผู้ขออุปการะเด็ก

1. ผู้ขออุปการะเด็กต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน 60 ปี และมีอายุมากกว่าเด็กไม่น้อยกว่า 15 ปี
2. สถานที่อยู่อาศัยมั่นคง เหมาะสมที่จะเลี้ยงดูเด็กให้ถูกสุข ลักษณะ และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี
3. เป็นผู้ที่มีอุปนิสัย ความประพฤติเหมาะสมที่จะเป็นผู้อุปการะเด็ก
4. มีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ
5. มีเวลาที่จะเลี้ยงดูเด็ก และมีความรักเด็ก
6. ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกทุกคนในครอบครัว
7. มีอาชีพและรายได้มั่นคง
8. ไม่มีประวัติเคยกระทำความผิดกฎหมายอาญา
9. มีความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการเลี้ยงดูเด็ก จิตวิทยาและพัฒนาการเด็ก
  - โดยการออกไปเยี่ยมบ้าน สังเกต ทักสนทนาคือปัญหาสังคม ความ

สัมพันธ์กับเพื่อนบ้านความสัมพันธ์ภายในครอบครัว

#### การคัดเลือกเด็กที่จะเข้าร่วมโครงการ

เป็นเด็กในสถานสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ อายุตั้งแต่แรก



เกิด - 18 ปี โดยสถานสงเคราะห์จะพิจารณาคัดเลือกเด็กจากกลุ่มเด็กที่ประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น บิดามารคานับ ผู้รับการสงเคราะห์ในความอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ บิดามารดาฐานะยากจนเจ็บป่วยไม่สามารถให้การเลี้ยงดูเด็กได้ บิดามารดาต้องโทษไม่มีผู้ให้การเลี้ยงดู และเด็กถูกทอดทิ้งไม่สามารถจัดหาครอบครัวบุญธรรมได้เนื่องจากมีอายุมาก เพราะเด็กประเภทนี้จะต้องอยู่ในความอุปการะของสถานสงเคราะห์เป็นเวลานานหลายปี เด็กจึงควรได้รับโอกาสอยู่กับครอบครัวมากกว่าที่จะอยู่ในสถานสงเคราะห์

#### การจ่ายค่าตอบแทนในการเลี้ยงดูเด็ก

ครอบครัวอุปการะจะได้รับเงินค่าตอบแทนในการเลี้ยงดูเด็ก เดือนละ 2,000 บาทต่อคน พร้อมทั้งสนับสนุนเครื่องอุปโภคบริโภคเท่าที่จำเป็นสำหรับเด็ก ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายในการศึกษาของเด็ก

#### การติดตามผล

โครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง จะต้องทำแผนการติดตามผลร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์หรือผู้รับผิดชอบโครงการของสถานสงเคราะห์ และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของนิคมสร้างตนเอง จะเข้าไปติดตามด้วยกันหรือผลัดกันเข้าไปติดตาม โดยทุกครั้งจะต้องมีการแจ้งประสานกันก่อน ซึ่งในการไปติดตามผลแต่ละครั้งจะต้องมีการบันทึกข้อมูลของเด็กและครอบครัว ชุมชนในด้านสุขภาพอนามัยของเด็กและครอบครัว ด้านความปลอดภัย การศึกษาการดูแลเอาใจใส่ ด้านพฤติกรรม ความสัมพันธ์ทางครอบครัว ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วนำมาสรุปผลในแต่ละเดือนร่วมกัน พร้อมทั้งรายงานส่งคณะกรรมการ

#### งบประมาณดำเนินการ

1. งบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น

2. ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศ

## 2. โครงการปันรัก

ดำเนินงานโดยสถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ และภาคเอกชน คือสหทัยมูลนิธิ และ HOLT INTERNATIONAL โดยการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเลี้ยงดูเด็กในความอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์

### วัตถุประสงค์ของโครงการปันรัก

1. เพื่อจัดหาครอบครัวอุปการะชั่วคราวให้แก่เด็กที่ประสบปัญหาอยู่ระหว่างการเตรียมส่งกลับครอบครัวเดิม หรือจัดหาครอบครัวบุญธรรม
2. เพื่อส่งเสริมให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูจากครอบครัวแบบตัวต่อตัว แทนการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์ ซึ่งมีอัตราส่วนที่เลี้ยงเด็กประมาณ 1 ต่อ 10 หรือมากกว่านั้น อันจะส่งผลให้เด็กได้รับการพัฒนาทุกด้าน เช่นเดียวกับเด็กอื่น ๆ ที่มีครอบครัว
3. เพื่อกระตุ้นให้ครอบครัวในชุมชนต่าง ๆ มีความตระหนักถึงปัญหาการทอดทิ้งเด็ก มีจิตเมตตาต่อเด็กอยากมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเลี้ยงดูและพัฒนาเด็ก
4. เพื่อกระตุ้นให้ชุมชนที่มีอาสาสมัครเป็นครอบครัวอุปการะมีความรู้สึกร่วม มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการช่วยสอดส่องดูแล คุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กที่นำไปฝากไว้ในครอบครัวอุปการะ
5. เพื่อพัฒนาครอบครัวและชุมชนที่ช่วยอุปการะเลี้ยงดูเด็กให้มีความก้าวหน้า ประชาชนอยู่ดีกินดีมีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ บ้านเรือนและชุมชนสะอาดถูกสุขลักษณะ สภาพแวดล้อมดี ประชาชนมีคุณธรรม เหมาะสมที่จะเป็นชุมชนของเด็ก ซึ่งสถานสงเคราะห์นำไปฝากให้ครอบครัวช่วยอุปการะ
6. เพื่อพัฒนารูปแบบกาเลี้ยงดูเด็กแบบครอบครัวอุปการะให้เป็นตัวอย่าง สามารถเป็นตัวอย่างนำไปขยายผลในสถานสงเคราะห์แห่งอื่นได้

7. เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณค่าเลี้ยงดูเด็กในสถานสงเคราะห์ ประหยัดค่าจ้างบุคลากรสำหรับเลี้ยงดูเด็ก เนื่องจากวิธีการนี้สามารถลดบุคลากรได้มากกว่า 80 %

8. เพื่อประสานการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาล (กรมประชาสงเคราะห์) องค์กรเอกชน (สหทัยมูลนิธิ HOLT INTERNATIONAL) เจ้าหน้าที่ของรัฐในชุมชน (อนามัยตำบล , ครู) องค์กรชุมชน (วัด , กลุ่มอาสาสมัคร , กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี , กลุ่มแม่บ้าน , ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)

#### วิธีการดำเนินงาน

1. ให้ข้อมูลเรื่องการมีส่วนร่วมในการช่วยเลี้ยงดูเด็กแบบครอบครัว ปันรัก โดยตรงกับผู้นำชุมชน และผู้สนใจในชุมชน
2. รับสมัคร สรรหาครอบครัวปันรัก
3. ให้ความรู้ผู้สมัครเป็นครอบครัวปันรัก เพื่อทราบวัตถุประสงค์ของโครงการ ให้ความรู้ด้านการพัฒนาเด็ก การเลี้ยงดูเด็ก และสุขภาพอนามัย
4. เตรียมบ้านครอบครัวปันรักให้พร้อมจะรับเด็ก ไปเลี้ยงดู
5. เตรียมเด็ก
6. เตรียมสิ่งของ เครื่องใช้ งบประมาณที่จะสนับสนุนการเลี้ยงดูเด็กให้ครอบครัวปันรัก
7. ติดตามเยี่ยม ประเมินผลการเลี้ยงดูเด็กทุกสัปดาห์ พร้อมจดบันทึกไว้ทุกครั้งให้คำแนะนำทั้งในเรื่องการเลี้ยงดูเด็ก จิตวิทยาเด็ก ให้กำลังใจสนับสนุน
8. สนับสนุนอุปกรณ์ งบประมาณที่จำเป็นในการเลี้ยงดูเด็กอย่างต่อเนื่อง
9. จัดให้เด็กในครอบครัวปันรักได้รับการตรวจสุขภาพ ได้รับภูมิคุ้มกันโรคและตรวจพัฒนาการเด็กเป็นระยะ ๆ
10. บันทึกรายงานเกี่ยวกับพัฒนาการเด็ก ทุก 3 เดือน เพื่อเป็นการประเมิน และวัดความเจริญเติบโตของเด็ก หากเด็กรายใดมีปัญหาต้องแก้ไข จะต้องช่วยกันแก้ไขอย่างจริงจัง

11. ให้การศึกษา เพิ่มความรู้ ทักษะในการเลี้ยงดูเด็ก ความรู้รอบตัว กิจกรรมพิเศษ กิจกรรมร่วมกับชุมชน กิจกรรมร่วมกับกลุ่มครอบครัวปันรัก ฯลฯ ตลอดจนระยะเวลาที่อุปการะเลี้ยงดูเด็ก

12. เตรียมครอบครัวปันรัก เตรียมเด็ก ให้พร้อมที่จะต้องแยกจากกัน เมื่อถึงวันที่เด็กจะต้องกลับไปอยู่กับครอบครัวเดิม หรือต้องไปอยู่กับครอบครัวบุญธรรม

13. ติดตามเยี่ยมบ้าน ประเมินผลครอบครัวอุปการะเชื่อมโยง สถานสัมพันธ์กับเด็กที่เคยอุปการะในกรณีที่มีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมที่ทั้งสองฝ่ายยินดี เพื่อเชื่อมโยงสถานสัมพันธ์ทางด้านจิตใจและสังคม

#### งบประมาณ

ใช้งบประมาณของกรมประชาสงเคราะห์ และงบสนับสนุนจากภาคเอกชน รวมถึงสิ่งของบริจาคตลอดทั้งปี งบประมาณ 2545

1. งบประมาณบริหารโครงการ ใช้งบประมาณของสถานสงเคราะห์ เด็กบ้านเวียงพิงค์ จำนวน 756,000 บาท
2. ค่าตอบแทนครอบครัวปันรัก สำหรับเด็ก 100 คน 200,000 บาท/เดือน หรือ 2,400,000 บาท/ปี
3. ค่าเล่าเรียนเด็ก ค่าอาหารเด็ก ปีละ 300,000 บาท
4. นม และสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับเด็ก 100 คน ๆ ละ 11,800 บาท รวม 1,180,000 บาท/ปี จัดสรรจากของใช้ประจำวันของเด็กในสถานสงเคราะห์ ซึ่งมีงบประมาณซื้อได้ และสิ่งของบริจาค
  - ในรายที่อุปการะเด็กเป็นเดือนแรก จัดซื้อสิ่งของในวงเงิน 3,000 บาท
  - ในเดือนต่อไป จัดซื้อสิ่งของในวงเงิน 800 บาท
5. ค่ารักษาพยาบาล จ่ายตามความเป็นจริง เฉลี่ยคนละ 6,000 บาท/ปี รวม 100 คน เป็นเงิน 600,000 บาท

- ยกเบิกจากสถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ (ดูแลการใช้โดยสถานีนอมนัย)
  - ค่ารักษาพยาบาลกรณีต้องไปพบแพทย์ (ของบจากภาคเอกชน)
- 6 เป็นค่าพาหนะในการนำเด็กไปรักษาที่คลินิก หรือ โรงพยาบาล
- ขอรับการสนับสนุนจากภาคเอกชน จ่ายตามความเป็นจริง
- เฉลี่ยคนละ 1,200 บาท/ปี รวม 100 คน เป็นเงิน 120,000 บาท
7. สนับสนุนค่าจ้างเจ้าหน้าที่ 1 คน ค่าทำกิจกรรมและรักษาพยาบาลจากสหทัยมูลนิธิ จำนวน 100,000 บาท

### 3. โครงการบ้านเล็กอุ้นรัก

ดำเนินงานโดยสถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ ในลักษณะการจ้างเหมาสถานรับเลี้ยงเด็กเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้จดทะเบียนเป็นสถานรับเลี้ยงเด็กภายใต้การดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งมีสถานที่ บุคลากร ผู้บริหารมีคุณสมบัติ พร้อมทั้งจะขยายบริการเลี้ยงดูเด็กตลอด 24 ชั่วโมง โดยยังคงดำเนินการธุรกิจเดิมอยู่ และเพิ่มเติมบริการด้านเลี้ยงดูเด็กจากกรมประชาสงเคราะห์อีกด้านหนึ่ง

#### วัตถุประสงค์ของโครงการบ้านเล็กอุ้นรัก

1. เพื่อส่งเสริมความร่วมมือของภาคเอกชนกับภาครัฐบาลในการเลี้ยงดูและพัฒนาเด็ก
2. เพื่อให้ชุมชนและสังคมที่อยู่รอบ ๆ บ้านที่เลี้ยงดูเด็กได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กได้กว้างขวางยิ่งขึ้น เด็กมีโอกาสได้ร่วมกิจกรรมในชุมชนมากขึ้น
3. เพื่อให้เกิด “บ้านเล็ก” กระจายอยู่โดยทั่วไป เป็นบ้านเล็กที่สามารถดูแลเด็กได้ใกล้ชิดมากขึ้นจนเป็นบ้านที่ “อุ้นรัก” ช่วยให้เด็กมีความสุขในบรรยากาศของความเป็น “บ้าน”
4. เพื่อปรับบทบาทการทำงานของภาครัฐบาล จากผู้ให้บริการเองเป็นผู้บริหาร จัดการสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ นิเทศงาน ติดตามประเมินผล

5. เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการจ้างบุคลากรของรัฐ
6. เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์

ยานพาหนะ ฯลฯ ในอนาคต

#### เป้าหมาย

เด็กในสถานสงเคราะห์เด็กของกรมประชาสงเคราะห์ โดยเริ่มดำเนินการนำร่องที่สถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ จังหวัดเชียงใหม่

#### วิธีการดำเนินงาน

1. ดำเนินการคัดเลือกสถานประกอบการที่เหมาะสม คัดเลือกเด็กที่แบ่งไปอยู่ในความดูแลของสถานประกอบการแต่ละแห่ง
2. ดำเนินการปฐมนิเทศผู้ประกอบการ ทำความเข้าใจระบบการเลี้ยงดูพัฒนาเด็กกำพร้า เด็กถูกทอดทิ้งในด้านการเลี้ยงดู การทำเอกสาร การประสานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับเด็ก การศึกษาดูงานบ้านเวียงพิงค์
3. ดำเนินการฝึกอบรม ฯลฯ บุคลากร ที่จะมาร่วมงาน ได้แก่ ผู้บริการ ครูพัฒนาการ พี่เลี้ยงเด็ก การศึกษาดูงานบ้านเวียงพิงค์ การศึกษาดูงานโครงการพิเศษต่าง ๆ ของบ้านเวียงพิงค์ ที่สอดคล้องกับการทำงานร่วมกันในอนาคต
4. สถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ ร่วมกับผู้ประกอบการ กำหนดวิธีการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นรูปแบบ กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน
5. สถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ จะต้องจัดที่หอออกเยี่ยมเยียนนิเทศงานประสานงาน ควบคุมภาพการเลี้ยงดูเด็ก การติดตามประเมินผล อย่างสม่ำเสมอ มีแผนชัดเจน
6. จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้บริหารสถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ กับสถานรับเลี้ยงเด็กเอกชนอย่างน้อย เดือนละ 1 ครั้ง เสมือนเป็นทีมงานหน่วยงานเดียวกัน
7. ติดตามประเมินผลปีละ 1 ครั้ง
8. ส่งเสริมให้หน่วยงานอื่นที่สนใจนำไปขยายผล

### งบประมาณดำเนินการ

ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี แผนงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น

### **ส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ**

ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะตามรูปแบบที่ 1 ซึ่งถือปฏิบัติตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ที่ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์ พ.ศ. 2528 พบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. การขาดแคลนบุคลากร มีนักสังคมสงเคราะห์ปฏิบัติงานเพียง 2 คน ทำให้ไม่สามารถติดตามงานได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพลดลง

2. การกระจายอำนาจไปส่วนภูมิภาค ยังไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติให้รับเด็กไปเลี้ยงดูแบบครอบครัวอุปการะ ศูนย์กลางในการดำเนินงานอยู่ที่ส่วนกลาง งานฝากเลี้ยงเด็กตามบ้าน กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น ส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า

3. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานครอบครัวอุปการะในส่วนภูมิภาคยังขาดความรู้ ความเข้าใจในงานครอบครัวอุปการะ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

4. อัตราการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูเด็กแก่ครอบครัวอุปการะยังไม่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

5. การประชาสัมพันธ์งานยังไม่กว้างขวาง

ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะรูปแบบที่ 2 ได้แก่ โครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง พบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร
  - 1.1 บุคลากรที่รับผิดชอบโครงการในนิคมสร้างตนเองไม่มีความรู้ด้านจิตวิทยา
  - 1.2 นิคมสร้างตนเองขาดบุคลากรตำแหน่งนักสังคมสงเคราะห์
  - 1.3 ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่ในนิคมสร้างตนเอง และเจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์เด็ก
  - 1.4 เจ้าหน้าที่ในนิคมสร้างตนเองไม่สามารถให้คำปรึกษาแนะนำแก่ครอบครัว เกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมเด็กได้ดีพอ
  - 1.5 เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานครอบครัวอุปการะอย่างจริงจัง
2. ปัญหาและอุปสรรคด้านค่าตอบแทนและบริการอื่น ๆ
  - 2.1 ครอบครัวอุปการะไม่ได้รับการสนับสนุนค่าพาหนะเด็กกรณีนำเด็กเจ็บป่วยไปโรงพยาบาล
  - 2.2 ค่าตอบแทนให้แก่ครอบครัวอุปการะยังน้อยเกินไป
3. ปัญหาและอุปสรรคด้านการติดตามงาน
  - 3.1 การติดตามงานของเจ้าหน้าที่ยังขาดความต่อเนื่อง
  - 3.2 ระยะทางระหว่างสถานสงเคราะห์กับครอบครัวอุปการะอยู่ห่างมากเกินไป
4. ปัญหาและอุปสรรคด้านการประชาสัมพันธ์
 

การประชาสัมพันธ์งานครอบครัวอุปการะยังไม่กว้างขวางและยังขาดความต่อเนื่อง
5. ปัญหาและอุปสรรคด้านชุมชน
  - 5.1 สมาชิกในชุมชนยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานครอบครัวอุปการะอย่างดีพอ
  - 5.2 ผู้นำชุมชนไม่ให้ความสนใจและความสำคัญเกี่ยวกับงานครอบครัวอุปการะอย่างจริงจัง



## 6. ปัญหาและอุปสรรคด้านครอบครัว

6.1 ครอบครัวอุปการะยังไม่เข้าใจพื้นฐานของเด็กที่มาจากสถานสงเคราะห์ดีพอ

6.2 ครอบครัวอุปการะไม่ใช้เวลากับเด็กในการปรับตัวเพื่อที่จะอยู่ร่วมกันได้

6.3 ครอบครัวอุปการะไม่ทราบความต้องการที่แท้จริงในการนำเด็กออกมาอยู่ร่วมกับคนในชุมชน

6.4 ครอบครัวอุปการะยังขาดความรู้ด้านพัฒนาการเด็ก

## 7. ปัญหาและอุปสรรคด้านตัวเด็ก

7.1 การให้ข้อมูลภูมิหลังเกี่ยวกับตัวเด็กยังไม่เพียงพอ

7.2 การเตรียมความพร้อมของเด็กก่อนไปอยู่กับครอบครัวอุปการะยังไม่ดีพอ

7.3 การปรับตัวของเด็กกับครอบครัวอุปการะต้องใช้เวลามาก

7.4 เด็กยังมีความฝังใจกับสภาพครอบครัวเดิม

7.5 เด็กที่อยู่กับครอบครัวอุปการะยังขาดความรู้ความเข้าใจของสังคมภายนอก

7.6 เด็กไม่สามารถปรับตัวเข้ากับครอบครัวได้

ผลการศึกษานี้เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามโครงการบ้านเล็กอุ่นรักและโครงการปันรักของสถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ มีดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากบุคลากรในโครงการฯ และการบริหารทรัพยากรในโครงการฯ

- การขาดแคลนยานพาหนะในการลงพื้นที่ชุมชนเพื่อติดตามผลการเลี้ยงดูของครอบครัว

- ปัญหาความไม่เข้าใจกันของเจ้าหน้าที่ประจำโครงการฯ ในระหว่างปฏิบัติงาน เพราะบางครั้งการทำงานมีความซ้ำซ้อนในหน้าที่ความรับผิดชอบ ทำให้ต้องก้าวล่วงในขอบเขตหน้าที่ของเพื่อนร่วมงาน

## 2. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากผู้เลี้ยงดูเด็ก

- ผู้เลี้ยงดูเด็กขาดประสบการณ์ในการเลี้ยงดูเด็กในความอุปการะของสถานสงเคราะห์ ซึ่งเป็นเด็กที่ขาดความอบอุ่น เรียกร้อง และบางรายมีพฤติกรรมทางภาวะจิตใจที่แตกต่างจากเด็กทั่วไป แต่ไม่รุนแรง

- ผู้เลี้ยงดูเด็กไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคน เมื่อเลี้ยงดูเด็กไประยะเวลาหนึ่งจะมีความรู้สึกผูกพันกับเด็ก ทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีอำนาจปกครองเหนือเด็ก โดยทำหน้าที่เป็นพ่อแม่ตามกฎหมายของเด็ก

## ส่วนที่ 3 ผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ

จากผลการศึกษา ผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะตามรูปแบบที่ 1 ดำเนินงานโดยงานฝากเลี้ยงเด็กตามบ้าน กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น ปฏิบัติตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์ พ.ศ. 2528 ผู้ศึกษาขอเสนอผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะรูปแบบที่ 1 ดังนี้

### ผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ

ปีงบประมาณ 2544

(ข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2544)

การดำเนินงาน	จำนวนเด็ก (ราย)
- ยอดยกมา (เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2543)	742
- รับเรื่องผู้ขออุปการะเด็ก	403
- จำนวนเด็กในครอบครัวอุปถัมภ์ที่ดำเนินการตลอดปี	1,145
- อนุมัติให้เป็นผู้อุปการะเด็ก	399
- ติดตามการเลี้ยงดูเด็ก (ครั้ง)	1,435
- อนุมัติระงับคำขออุปการะเด็ก , ยกเลิก	7

การดำเนินงาน	จำนวนเด็ก (ราย)
- ฝึกเรื่อง (ถือเด็ก, พันแกมพ์ ฯลฯ)	67
- โอนเรื่องให้ศูนย์อำนวยการรักเด็กเป็นบุตรบุญธรรม	10
- จำนวนเด็กที่รับช่วยค่าเลี้ยงดู	900
- จำนวนเด็กที่ไม่ได้รับเงินค่าเลี้ยงดู	161
- จำนวนเด็กคงเหลือ ณ 31 สิงหาคม 2544	1,061

ผลการศึกษาการติดตามผลการดำเนินงานโครงการครอบครัวอุปการะ  
ในนิคมสร้างตนเอง โดยการเยี่ยมบ้านในพื้นที่นิคมสร้างตนเองที่ดำเนินงานครอบครัว  
อุปการะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (Indeep Interview) พบว่า

1. กลุ่มเด็กซึ่งอยู่ในครอบครัว มีพัฒนาการทั้งทางด้านร่างกาย  
อารมณ์ มีสุขภาพจิตที่ดี เด็กกล้าแสดงออก มีความมั่นใจในตนเองสามารถเรียงลำดับ  
ญาติพี่น้องในครอบครัวของตนเอง รู้จักสิ่งแวดล้อมรอบตนเอง รวมทั้งซึมซับความรู้  
ความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี  
การพูดคุยสื่อสารกับญาติพี่น้องในครอบครัวจะใช้ภาษาท้องถิ่น

2. กลุ่มครอบครัว มีการเลี้ยงดูเด็กตามวิถีชาวบ้าน โดยเน้นการให้  
ความรัก ความอบอุ่นแก่เด็กเป็นหลัก และครอบครัวมีความต้องการที่จะรับเด็กเป็น  
บุตรบุญธรรม เนื่องจากมีความผูกพันกับเด็ก และต้องการที่จะเลี้ยงดูเด็กต่อไป ถึงแม้  
ว่ากรมประชาสงเคราะห์จะไม่สนับสนุนค่าใช้จ่าย

**ผลการดำเนินงานโครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง  
ประจำปีงบประมาณ 2544**

รายชื่อสถานสงเคราะห์	จำนวน เด็ก	จำนวน ครอบครัว	พื้นที่นิคม
1. สถานสงเคราะห์เด็กบ้าน แคนทอง	26	22	- นิคมสร้างตนเองเขื่อน- อุบลรัตน์
2. สถานสงเคราะห์เด็กหญิง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	28	25	- นิคมสร้างตนเองโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู - นิคมสร้างตนเองเชียงพิณ จังหวัดอุดรธานี - นิคมสร้างตนเองห้วยหลวง จังหวัดอุดรธานี
3. สถานสงเคราะห์เด็กอ่อน ปากเกร็ด	20	14	- นิคมสร้างตนเองลพบุรี จังหวัดลพบุรี
4. สถานสงเคราะห์เด็กอ่อน พญาไท	18	12	- นิคมสร้างตนเองบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก
5. สถานสงเคราะห์เด็กอ่อน รังสิต	14	12	- นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี
6. สถานสงเคราะห์เด็กชาย บ้านปากเกร็ด	12	11	- นิคมสร้างตนเองทุ่งโพธิ์ทะเล จังหวัดกำแพงเพชร
<b>รวม</b>	<b>118</b>	<b>96</b>	

ผลการศึกษการประเมินผลโครงการบ้านเด็กอุ้มรักและโครงการ  
ปันรักของสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ มีดังนี้

1. กลุ่มผู้เลี้ยงดูเด็ก พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ตัดสินใจเข้าร่วม  
โครงการ คือ สงสารและต้องการเลี้ยงดู รวมทั้งตนเองมีเวลาว่างและต้องการเลี้ยงเด็ก  
ให้เป็นเพื่อแก้เหงาได้ สำหรับการรับทราบเกี่ยวกับโครงการฯ ผู้รับเลี้ยงเด็กส่วนใหญ่  
รับทราบจากเพื่อนบ้าน รองลงมาได้รับทราบจากเจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์เด็กบ้าน  
เวียงพิงค์ โดยรับทราบเรื่องวัตถุประสงค์หลักของโครงการอย่างชัดเจน คือ สนับสนุน  
ให้คนในชุมชนที่มีความพร้อมทางครอบครัวได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลี้ยงดูเด็กใน  
ความอุปการะของสถานสงเคราะห์ โดยรับเด็กมาพักอาศัยที่บ้านตน เป็นการเลี้ยงดู  
แบบชั่วคราว ไม่มีอำนาจปกครองเหนือตัวเด็ก และหากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่พบ  
ว่าผู้เลี้ยงดูปฏิบัติต่อเด็กในทางที่ไม่เหมาะสมและเป็นการละเมิดสิทธิเด็ก เจ้าหน้าที่  
สามารถพิทักษ์ และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยการนำเด็กออกจากครอบครัวได้ทันที  
และดำเนินมาตรการลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการ  
การยอมรับสมาชิกใหม่ การให้ความรักความอบอุ่นเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว และ  
ให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเครือญาติ ประเพณีท้องถิ่น และสิ่งค้ำประกันที่เด็ก  
ควรจะได้รับ เพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับตัวเข้ากับสังคมในอนาคต และจากการ  
สัมภาษณ์เกี่ยวกับความคิดเห็นต่อโครงการฯ ผู้เลี้ยงดูเด็กส่วนใหญ่มีความเห็นว่าโครง  
การนี้ช่วยให้รัฐบาลประหยัดค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูเด็ก โดยเฉพาะการจ้างบุคลากรที่  
เลี้ยงดูเด็ก ซึ่งหากจำนวนเด็กลดลงจะทำให้เด็กในสถานสงเคราะห์ได้รับการดูแลอย่าง  
ใกล้ชิดยิ่งขึ้น สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับค่าจ้างเลี้ยงดูเด็กพบว่าผู้เลี้ยงดูเด็กส่วนใหญ่  
ยังไม่มีความมั่นใจว่าตนเองจะดูแลเด็กต่อไปหรือไม่ หากสถานสงเคราะห์ยังคงค่าจ้าง

2. กลุ่มเด็กซึ่งอยู่ในครอบครัว เป็นเด็กวัยแรกเกิด - 2 ปี และมี  
พฤติกรรมในครั้งแรกที่ครอบครัวรับไปเลี้ยงคือชอบร้องไห้โดยไม่มีเหตุผล บิสสาวะ  
รดที่นอน เอาแต่ใจตนเอง แต่สามารถปรับตัวเข้ากับคนแปลกหน้าได้ง่าย ทำกิจวัตร  
ประจำวันด้วยตนเองได้ เมื่อผู้เลี้ยงฯ ได้ดูแลเด็กเป็นระยะเวลาประมาณ 2 สัปดาห์  
พบว่า เด็กมีการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ดีที่เห็นได้ชัด คือ รู้จักระวังภัยจากคน

แปลกหน้า การลำดับญาติ มีเหตุผล แบ่งปันสิ่งของให้แก่ผู้อื่น และเชื่อฟังผู้เลี้ยงดู มีการฝึกหัดระเบียบวินัยและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ดีกว่าเด็กในครอบครัวปกติ

3. กลุ่มคนในชุมชน ซึ่งประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้แก่ อาสาสมัคร สาธารณสุข เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย ที่เลี้ยงเด็ก เจ้าของสถานรับเลี้ยงเด็ก จากการสัมภาษณ์พบว่า ทุกคนรู้จักโครงการฯ จากเจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ ซึ่งได้มาประชาสัมพันธ์ แนะนำโครงการ สนับสนุนให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการเลี้ยงดูเด็ก เป็นการเลี้ยงดูแบบครอบครัวทดแทนชั่วคราว โดยสถานสงเคราะห์จะต้องทำการคัดเลือกผู้เลี้ยงดูที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ต้องการในการดูแลเด็ก ก่อนที่จะนำเด็กมาให้เลี้ยงดู เจ้าหน้าที่จะมาเยี่ยมบ้าน สอบประวัติ และครอบครัวจะได้รับค่าจ้างตอบแทนเป็นรายเดือน ในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ เห็นว่าโครงการนี้มี ส่วนช่วยสนับสนุนครอบครัวที่ดูแลเด็กให้มีความอยู่ดีกินดีขึ้น ทำให้เกิดอาชีพใหม่ ซึ่งคล้ายกับการจ้างงานในท้องถิ่น

ผลการดำเนินงานประจำปี 2544

สถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์

โครงการ	จำนวนเด็ก	ผู้เลี้ยงดูเด็ก
โครงการบ้านเล็กอุ่นรัก	54 คน	- สถานรับเลี้ยงเด็กเอกชน ในจังหวัดเชียงใหม่
โครงการปิ่นรัก	42 คน	- ครอบครัวในชุมชนต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่
รวม	96 คน	

## อภิปรายผล

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่ 1 ลักษณะการดำเนินงานครอบครัวอุปการะตามรูปแบบที่ 1 ซึ่งถือปฏิบัติตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์ พ.ศ. 2528 เป็นลักษณะการดำเนินงานเชิงตั้งรับ คือรอให้ผู้สนใจจะขอรับอุปการะเด็กเข้ามาติดต่อกับกรมประชาสงเคราะห์โดยตรง และต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามระเบียบของทางราชการ จึงส่งผลให้ครอบครัวที่ยังไม่เข้าใจกฎเกณฑ์เกิดความเบื่อหน่าย ไม่ยอมรับได้ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของ อภิญา เวชยชัย (2528, น. 4 - 5) สำหรับการดำเนินงานจัดหาครอบครัวทดแทนชั่วคราวในรูปแบบของครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการใช้ครอบครัวเป็นพื้นฐาน ที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศตะวันตก รวมถึงการยอมรับความสำคัญของสถาบันครอบครัว เมื่อเกิดสภาพที่เด็กถูกทอดทิ้งอย่างมาก และบิดามารดาที่แท้จริงของเด็กไม่สามารถเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูเด็กได้ ดังนั้นแนวคิดในการให้บริการครอบครัวทดแทน เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของเด็กจึงเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง (อภิญา เวชยชัย, 2528, น. 73 - 74) ในลักษณะการดำเนินงานตามรูปแบบที่ 1 เป็นการให้บริการสวัสดิการเด็กของกรมประชาสงเคราะห์ บริการลักษณะนี้จัดอยู่ในประเภทของบริการทดแทน บริการนี้จะจัดให้แก่เด็ก ซึ่งตกอยู่ในสภาพที่เป็นเด็กกำพร้า อนาคต ถูกทอดทิ้ง พิการอย่างรุนแรงหรือเป็นเด็กจรจัด ฯลฯ เพื่อช่วยแก้ปัญหาเด็กที่ขาดสัมพันธภาพที่ดีกับบิดามารดาเป็นการชั่วคราวหรือถาวร บริการทดแทนนี้จะมีลักษณะการจัดหาครอบครัวทดแทนที่มีลักษณะคล้ายบ้านของเด็ก เพราะจะมีบิดามารดาทดแทน ทำหน้าที่ทดแทนบิดามารดาโดยกำเนิดของเด็ก (ศรีทับทิม พานิชพันธ์ อังถึงในอภิญา เวชยชัย, 2528, น. 40 - 41) ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงานสวัสดิการเด็ก (ศรีทับทิม พานิชพันธ์, 2536, น. 33) กล่าวไว้ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมชีวิตครอบครัวให้ราบรื่นมั่นคงและปลอดภัย เพื่อเด็กจะสามารถอาศัยอยู่ในบ้านของเขาเองได้ด้วยดี มีความสุขและมีเสถียรภาพที่ดีในครอบครัว มีพัฒนาการทุกด้าน ตลอดจนสามารถปรับตัวให้เข้ากับสมาชิกในครอบครัวและสังคมได้อย่างดี และมีคุณภาพของชีวิตที่ดีขึ้น (Better quality of life) ในที่สุด

2. เพื่อจัดบริการทดแทนแก่เด็ก ซึ่งไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้ด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง เพื่อเป็นการเตรียมให้เขามีชีวิตที่สดชื่น อบอุ่นและเตรียมพร้อมที่จะอำนวยความสะดวกประโยชน์ต่อครอบครัวและสังคมได้ด้วยดีในที่สุด

สำหรับการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในรูปแบบที่ 2 โดยวิธีการจ้างเหมาบริการเอกชน เพื่อทำหน้าที่เลี้ยงดูเด็กในความอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งรูปแบบนี้เป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยการนำนโยบายปรับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ จากเดิมที่เป็นผู้ควบคุมและปฏิบัติการมาเป็นผู้กำกับดูแล และส่งเสริมภาคเอกชนให้มีส่วนร่วม ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินการหลายรูปแบบ อาทิ การจ้างเหมาบริการ เป็นการที่รัฐซื้อบริการจากภาคเอกชนเพื่อให้ปฏิบัติงานบางอย่างที่รัฐไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอ

จากมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ซึ่งเป็นมาตรการที่ปรับปรุงประสิทธิภาพของราชการ และควบคุมค่าใช้จ่ายด้านอัตรากำลังคนของภาครัฐไปพร้อม ๆ กัน เป็นผลให้สถานสงเคราะห์ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์ที่ทำหน้าที่ให้การสงเคราะห์และพัฒนาเด็กที่ถูกทอดทิ้งขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงานเลี้ยงดูเด็ก จำนวนที่เลี้ยงไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนเด็ก ผลที่เกิดขึ้นก็คือการดูแลเด็กไม่ทั่วถึงหรือไม่ได้ใกล้ชิดเด็กเท่าที่ควร เด็กจึงแนวโน้มที่จะมีปัญหาทางด้านพัฒนาการและพฤติกรรม กรมประชาสงเคราะห์มีนโยบายในการพัฒนางานสถานสงเคราะห์ โดยเน้นความสำคัญในเรื่องคุณภาพชีวิตของเด็ก เพื่อให้เด็กได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างเต็มที่และได้รับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างเต็มศักยภาพและจากกรศึกษาการดำเนินงานครอบครัวอุปการะตามโครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง โครงการปิ่นรัก และโครงการบ้านเล็กอุ่นรัก ถือว่าเป็นการดำเนินงานเชิงรุก



ตามนโยบาย กรมประชาสงเคราะห์คือส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชน ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมรวมทั้งสร้างเครือข่ายเพื่อระดมทรัพยากร และความร่วมมือ ร่วมใจในการทำงาน รวมทั้งการบริหารงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้รับบริการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Management) โดยเน้นการจัดการที่เหมาะสมในรูปแบบเอกชนและให้ความสำคัญต่อผู้รับบริการหรือผลของการปฏิบัติงาน การดำเนินงานครอบครัวอุปการะตามรูปแบบที่ 2 ให้ความสำคัญกับแนวคิดการใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน และแนวคิดครอบครัวเป็นพื้นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของสมยศวดี ชกัตตชัย (2544, น. (1) - (2)) พบว่าประชากรที่ศึกษามีความคิดเห็นต่อแนวคิดครอบครัวอุปการะในระดับสูง ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ให้ความสำคัญของครอบครัวต่อการพัฒนาเด็ก เด็กมีสิทธิได้รับบริการขั้นพื้นฐาน สภาพแวดล้อมของครอบครัวและชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญในการเลี้ยงดูเด็กและการยอมรับและเข้าใจความต้องการของเด็ก สำหรับวิธีการจ้างเหมาบริการเอกชนจัดบริการสังคมให้กลุ่มเป้าหมายเด็ก สอดคล้องกับการศึกษาของมณีรัตน์ สุวันทรัตน์ (2543, น. (1) - (2)) พบว่า ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยในระดับสูง ด้วยเหตุผลที่ว่า มีภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านการดูแลเด็กอยู่มากและดำเนินการได้คล่องตัวกว่าภาครัฐ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเด็กที่จะได้รับการเลี้ยงดูอย่างดี

ผลการศึกษาวิธีการดำเนินงานครอบครัวอุปการะรูปแบบที่ 2 ตามโครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง ประกอบด้วยวิธีการดำเนินงาน 9 ขั้นตอน ได้แก่

1. การประชาสัมพันธ์งานครอบครัวอุปการะ โดยมีการจัดประชุมสมาชิกนิคมสร้างตนเอง เชิญผู้นำชุมชนมาร่วมรับฟังทุกครั้งที่มีการประชุมการให้บัณฑิตอาสาช่วยเผยแพร่ข้อมูลงานครอบครัวอุปการะให้แก่สมาชิกนิคมสร้างตนเองและประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อในรูปแบบต่าง ๆ ให้คนในสังคมได้รับรู้มากยิ่งขึ้น

2. การเตรียมชุมชน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญ การให้ชุมชนได้ทราบบทบาทของตนเองในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะเป็นพื้นฐานที่สำคัญ การเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานครอบครัว

อุปการะให้กับผู้นำชุมชน และสมาชิกนิคมได้รับทราบ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับครอบครัวที่อยู่ในชุมชนเป็นวิธีการที่สำคัญในการจัดเตรียมชุมชน และการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กกำพร้า และทำให้ชุมชนรับรู้ และมีส่วนร่วมช่วยเหลือเลี้ยงดูเด็กกำพร้ามากขึ้น

### 3. การเตรียมบุคลากร โดยการจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่

โครงการครอบครัวอุปการะ จัดให้เจ้าหน้าที่ไปศึกษาดูงานครอบครัวอุปการะของหน่วยงานเอกชนจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ได้รับความรู้ความเข้าใจงานครอบครัวอุปการะมากยิ่งขึ้น การจัดประชุมเจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์เด็กเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง และการจัดประชุมเจ้าหน้าที่นิคมสร้างตนเองให้รับทราบบทบาทใหม่เกี่ยวกับการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง

4. การคัดเลือกครอบครัว วิธีการคัดเลือกครอบครัวถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญ การเยี่ยมบ้านครอบครัวที่ประสงค์จะขอรับอุปการะเด็ก การคัดเลือกครอบครัวที่มีความรู้ในการเลี้ยงดูเด็ก สมาชิกครอบครัวอุปการะจะต้องให้การยอมรับเด็กเป็นสมาชิกคนหนึ่งของคนในครอบครัวและช่วยเหลือเด็กได้ ครอบครัวอุปการะไม่จำเป็นต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจดีมากนักมีเวลาว่างพอที่จะเลี้ยงดูเด็ก และการสังเกตความสัมพันธ์ของครอบครัวกับเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ควรให้ผู้นำชุมชนรับรองคุณสมบัติของครอบครัวด้วย

5. การเตรียมครอบครัว ควรมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็ก พัฒนาการของเด็กแก่ครอบครัวอุปการะ การเชิญครอบครัวมาเยี่ยมเด็กในสถานสงเคราะห์ก่อนรับอุปการะ การให้ครอบครัวอุปการะได้รับทราบประวัติภูมิหลัง และพฤติกรรมของเด็ก การให้ครอบครัวจัดเตรียมสถานที่เลี้ยงดูเด็กและครอบครัวจะต้องมีการทำความเข้าใจกับสมาชิกในครอบครัวก่อนรับอุปการะเด็ก

6. การคัดเลือกเด็ก การคัดเลือกเด็กที่มีความสามารถฐานะยากจน หรือเจ็บป่วยไม่สามารถให้การเลี้ยงดูเด็กได้ หรือเด็กที่มีความสามารถต้องโทษ เป็นบุตรผู้รับ

การสงเคราะห์ เด็กที่ถูกทอดทิ้งไม่สามารถจัดหาครอบครัวบุญธรรมได้ เนื่องจากอายุ  
เด็กมาก ควรมีโอกาสได้อยู่กับครอบครัวอุปการะมากที่สุด

7. การเตรียมตัวเด็ก การเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการรักษา  
พยาบาลของเด็ก ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะนิสัย อารมณ์ และพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เด็ก  
แสดงออกในขณะที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติภูมิหลังของเด็ก และ  
การให้เด็กได้พบกับครอบครัวก่อนรับ ไปอยู่กับครอบครัว

8. การติดตามงาน โดยเจ้าหน้าที่จากสถานสงเคราะห์มีการติดตาม  
เยี่ยมเด็กและครอบครัวอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับเจ้าหน้าที่นิคมสร้างตนเอง

9. การจ่ายค่าตอบแทนและบริการอื่น ๆ โดยการจ่ายค่าตอบแทนให้  
แก่ครอบครัวอุปการะ จำนวน 2,000 บาท สนับสนุนเครื่องอุปโภคบริโภค ค่าใช้จ่าย  
เกี่ยวกับการศึกษาเล่าเรียนของเด็ก การรักษาพยาบาล และการจัดกิจกรรมให้  
ครอบครัวอุปการะได้พบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์ไว้  
ประจำหมู่บ้าน เพื่อเป็นที่ปรึกษาแก่ครอบครัวอุปการะได้ทันเหตุการณ์

การดำเนินงานครอบครัวอุปการะตามโครงการครอบครัวอุปการะใน  
นิคมสร้างตนเอง เป็นการดำเนินงานในลักษณะบูรณาการ คือ เป็นการทำงานร่วมกัน  
ระหว่าง 3 กอง ได้แก่ กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กองนิคมสร้างตนเอง  
และศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ได้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละ  
กอง และได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานโครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้าง  
ตนเอง โดยมีหน้าที่จัดทำโครงการรองรับการดำเนินงานตามนโยบาย กำหนดพื้นที่  
ดำเนินโครงการ การพิจารณาเตรียมความพร้อมให้กับบุคลากรครอบครัวและชุมชน  
ให้ได้รับความรู้ ความเข้าใจในการดำเนินโครงการ กำหนดคุณสมบัติของครอบครัวที่  
จะรับเด็กไปอุปการะ การพิจารณาคู่สมรสที่เข้ากับครอบครัวและหน้าที่  
อื่น ๆ ตามความเหมาะสมที่จะทำให้โครงการไปสู่เป้าหมายตามนโยบายของกรม  
ประชาสงเคราะห์

ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานครอบครัวอุปการะตาม  
รูปแบบที่ 1 มีปัญหาและอุปสรรคในด้านการขาดแคลนบุคลากร ทำให้ไม่สามารถติด

คามงานได้อย่างทั่วถึง การดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติให้รับเด็ก ไปเลี้ยงดูแบบครอบครัวอุปการะ ศูนย์กลางดำเนินงานยังคงรวมอยู่ที่ส่วนกลาง งานฝากเลี้ยงเด็กตามบ้าน กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่นส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานครอบครัวอุปการะในส่วนภูมิภาค ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในงานครอบครัวอุปการะ นอกจากนี้อัตราการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูเด็กแก่ครอบครัวอุปการะยังไม่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน อัตราการจ่ายเงินช่วยเหลือเลี้ยงดูเด็กตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์ จ่ายให้เด็ก 500 บาทต่อเดือนต่อราย ซึ่งปฏิบัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 จนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลา 16 ปี ควรได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน จากการศึกษาวิจัยของ ชศพร ปิตนกุล (2540, น. (2)) พบว่า ครอบครัวส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลให้ครอบครัวส่วนใหญ่ยังต้องการบริการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการในรูปแบบของเงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูเด็กจากราชการ สำหรับการประชาสัมพันธ์งานครอบครัวอุปการะยังไม่กว้างขวาง ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ สุวีรัตน์ ก้านบัวแก้ว (2542, น. 89 – 92) ได้เสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในการจัดหาครอบครัวอุปการะ ควรส่งเสริมการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างกว้างขวางเรื่องการรับเด็กไว้เลี้ยงดูชั่วคราวในระบบครอบครัวอุปการะ ซึ่งจะทำให้มีผู้สนใจรับเด็กไปอุปการะมากยิ่งขึ้น และสนับสนุนให้มีการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับเฉพาะในส่วนที่ยังยากเกินจำเป็น

สำหรับผลการศึกษาที่พบว่า การดำเนินงานครอบครัวอุปการะในรูปแบบที่ 2 โครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเองมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับบุคลากร เนื่องจากนิคมสร้างตนเองขาดบุคลากรตำแหน่งนักสังคมสงเคราะห์ บุคลากรที่รับผิดชอบโครงการในนิคมสร้างตนเองไม่มีความรู้เกี่ยวกับด้านจิตวิทยาไม่สามารถให้คำปรึกษาแนะนำแก่ครอบครัวเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมเด็กได้ดีพอ ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ครอบครัวอุปการะ มีความสอดคล้อง

กับผลการศึกษาวิจัยของ ยศพร ปิตนกุล (2540, น. (2)) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องทัศนคติในการเป็นครอบครัวอุปการะ พบว่า ครอบครัวส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลให้ครอบครัวส่วนใหญ่ยังต้องการบริการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการให้เงินช่วยเหลือเป็นค่าเลี้ยงดูเด็กจากทางราชการ สำหรับการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ครอบครัวอุปการะจำนวน 2,000 บาท ประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าเหมาะสมแล้ว แต่มีเพียงส่วนน้อยที่ยังไม่เห็นด้วย จากการศึกษาพบว่า การที่ครอบครัวอุปการะได้รับเงินค่าตอบแทน จำนวน 2,000 บาท ในขณะนี้ถือว่าเป็นความพอใจในระดับหนึ่ง แต่หากกรมประชาสงเคราะห์สามารถปรับเพิ่มค่าตอบแทนให้แก่ครอบครัวได้มากกว่านี้ ครอบครัวก็จะรู้สึกพึงพอใจมากยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่าครอบครัวส่วนใหญ่เห็นว่าค่าตอบแทนเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งในการขอรับอุปการะเด็กไปเลี้ยงดูอยู่ในครอบครัว แต่มีส่วนน้อยที่ต้องการรับเด็กไปเลี้ยงดูอยู่ในครอบครัวโดยไม่คำนึงถึงค่าตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น (สมยศวดี ชกัตตรัย, 2544, น. 148) สำหรับปัญหาและอุปสรรคด้านการติดตามงาน การประชาสัมพันธ์งาน ด้านชุมชน ด้านครอบครัว และตัวเด็ก พบว่าเป็นปัญหาในระดับปานกลาง ซึ่งจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดประโยชน์กับเด็กมากที่สุด

ส่วนที่ 3 การศึกษาผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งประกอบด้วยผลการดำเนินงานของงานฝากเลี้ยงเด็กตามบ้าน กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น โครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง โครงการปันรัก โครงการบ้านเล็กอุ่นรัก จะเห็นได้ว่ากรมประชาสงเคราะห์ได้มีการพัฒนางานครอบครัวอุปการะให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน มีการดำเนินงานทั้งในลักษณะเชิงรับและเชิงรุก ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่ อรพินท์ สทโชคชัย (2539, น. 69 – 70) เป็นนักวิชาการได้เสนอบทความในเอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่อง ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย เห็นว่าภาคราชการมีศักยภาพและข้อได้เปรียบหลายประการ ควรใช้จุดเด่นที่มีอยู่ในการพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม โดยเสนอแนวทางในการปรับปรุง ไว้ดังนี้

1. ปรับกระบวนการทำงานและการดำเนินกิจกรรมโครงการให้หลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อสามารถปรับการทำงานร่วมกับภาคการพัฒนาอื่น ๆ มิใช่การทำงานที่อิงกฎระเบียบกฏเกณฑ์ของภาครัฐการเพียงอย่างเดียว
2. ทามาตรการและกลไกที่จะกระตุ้นให้ข้าราชการปรับทัศนคติให้มีจิตสำนึกการทำงานเป็นทีม
3. ปฏิรูปการวางแผนการทำงานแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดข้อตกลงร่วมและมีความคิดจากหลายมุมมอง
4. ปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณใหม่ให้ยืดหยุ่น และเอื้อต่อการดำเนินงานร่วมกับภาคอื่น ๆ ได้
5. ปรับแนวคิดการบริหารงานและสรรหาวิธีการบริหารในรูปแบบใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับกิจกรรมแต่ละประเภท โดยเน้นการดำเนินงานที่เน้นผลงาน (Result) แทนรูปแบบและระเบียบในการทำงาน

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

#### สรุปผลการศึกษา

การศึกษาการดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงลักษณะการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะในภาพรวมของกรมประชาสงเคราะห์ โดยทำการศึกษาจากเอกสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

#### 1. ลักษณะการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ

การดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ มีการดำเนินงานเป็น 2 รูปแบบ คือ

1.1 การดำเนินงานครอบครัวอุปการะ ภายใต้ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์ พ.ศ. 2528 หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง คือ งานฝากเลี้ยงเด็กตามบ้าน กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น เป็นบริการที่กรมประชาสงเคราะห์จัดให้แก่เด็กกำพร้า เด็กถูกทอดทิ้ง และเด็กที่ประสบปัญหาทางครอบครัว เนื่องจากไม่สามารถอยู่ร่วมกับบิดามารดา หรือผู้ปกครอง หรือญาติพี่น้องในครอบครัวของตนเองได้ ด้วยเหตุจำเป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น บิดามารดาต้องโทษ หรือเจ็บป่วย หรือยากจนไม่สามารถให้การเลี้ยงดูเด็กได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูและเจริญเติบโตอยู่ในครอบครัว มากกว่าที่จะรับเข้ามาเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์ ซึ่งบรรยากาศที่อบอุ่นของครอบครัวทดแทนจะช่วยให้เด็กมีพัฒนาการทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาได้อย่างเป็นธรรมชาติและเหมาะสมกับวัย สำหรับประเภทของครอบครัวอุปการะที่ได้ให้บริการอยู่ในปัจจุบัน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ครอบครัวอุปการะที่ได้รับเงินช่วยเหลือเลี้ยงดูเด็กเป็นรายเดือน ๆ ละ 500 บาทต่อเด็ก 1 คน เป็นครอบครัวที่เลี้ยงดูเด็กไว้เองโดยมีความสัมพันธ์เป็นญาติกับเด็ก แต่เด็กถูกบิดามารดาทอดทิ้ง

(2) ครอบครัวอุปการะที่ไม่ประสงค์จะขอรับเงินช่วยเหลือเลี้ยงดูเด็ก ส่วนใหญ่เป็นครอบครัวที่มีความพร้อมทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีจำนวนครอบครัวน้อยกว่าประเภทแรก

## 1.2 การดำเนินงานครอบครัวอุปการะ โดยใช้วิธีการจ้างเหมา

บริการเอกชนดำเนินการจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ได้หารือแนวทางการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจ้างเอกชนดำเนินงานเลี้ยงดูผู้รับบริการสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ จากกรมบัญชีกลาง และกรมบัญชีการได้ตอบข้อหารือดังกล่าว ตามหนังสือ ที่ กค 0526.5/3464 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542 เป็นการดำเนินงานครอบครัวอุปการะแบบใหม่ตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยกรมประชาสงเคราะห์ได้จัดทำโครงการนำร่องโดยใช้วิธีการจ้างเหมาบริการเอกชนใน 3 ลักษณะ คือ

(1) โครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเองเป็นการจ้างเหมาสมาชิคนิคมสร้างตนเองเลี้ยงดูเด็ก โดยเริ่มแรกดำเนินงานในนิคม 2 แห่ง คือ จ้างสมาชิกในนิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น เลี้ยงดูเด็กจากสถานสงเคราะห์เด็กบ้านแคหนอง จังหวัดขอนแก่น และจ้างครอบครัวสมาชิกในนิคมสร้างตนเองโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู เลี้ยงดูเด็กจากสถานสงเคราะห์เด็กหญิงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดอุดรธานี โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่งบประมาณปี 2543 เป็นต้นมา ปัจจุบันได้ขยายการดำเนินงานไปยังนิคมต่าง ๆ อีก 6 แห่ง ได้แก่ 1. นิคมสร้างตนเองสทบุรี จ้างสมาชิกนิคมเลี้ยงดูเด็กในความอุปการะของสถานสงเคราะห์เด็กอ่อนปากเกร็ด 2. นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี จ้างสมาชิกในนิคมฯ เลี้ยงดูเด็กในความอุปการะของสถานสงเคราะห์เด็กอ่อนรังสิต 3. นิคมสร้างตนเองทุ่งโพธิ์ทะเล จังหวัดกำแพงเพชร จ้างสมาชิกในนิคมสร้างตนเองเลี้ยงดูเด็กในความอุปการะ



ของสถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านปากเกร็ด 4. นิคมสร้างตนเองบางระกำ จังหวัด พิษณุโลก จ้างสมาชิกนิคมฯ เลี้ยงดูเด็กในความอุปการะของสถานสงเคราะห์เด็กอ่อน หนองไผ่ 5. นิคมสร้างตนเองห้วยหลวง จังหวัดอุดรธานี จ้างสมาชิกในนิคมฯ เลี้ยงดู เด็กในความอุปการะของสถานสงเคราะห์เด็กหญิงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัด อุดรธานี 6. นิคมสร้างตนเองเชียงพิณ จังหวัดอุดรธานี จ้างสมาชิกในนิคมฯ เลี้ยงดู เด็กในความอุปการะของสถานสงเคราะห์เด็กหญิงภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัด อุดรธานี ปัจจุบันมีเด็กที่อยู่ในความอุปการะของสมาชิกนิคม ทั้ง 8 แห่ง รวม 118 คน

(2) โครงการปันรัก เป็นการจ้างครอบครัวในชุมชนที่อยู่ใน ทางภาคเหนือ (จังหวัดเชียงใหม่) เลี้ยงดูเด็กของสถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ จังหวัดเชียงใหม่ ปัจจุบันมีเด็กอยู่ในครอบครัว จำนวน 54 คน

(3) โครงการบ้านเล็กอุ่นรัก เป็นการจ้างสถานรับเลี้ยงเด็ก เอกชนที่จดทะเบียนกับกรมประชาสงเคราะห์ เลี้ยงดูเด็กโตเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ประมาณ ไม่เกิน 10 คน ของสถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ จังหวัดเชียงใหม่ ปัจจุบันมีเด็ก ที่ได้รับการเลี้ยงดูอยู่ในสถานรับเลี้ยงเด็กเอกชน จำนวน 42 คน

สำหรับการจ่ายค่าจ้างเลี้ยงดูเด็ก กรมประชาสงเคราะห์กำหนดอัตราค่า จ้างเลี้ยงดูเด็กคนละ 2,000 บาทต่อเดือน และสนับสนุนเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น สำหรับเด็ก ค่าใช้จ่ายในการศึกษา ค่ารักษาพยาบาล โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณ ประจำปีของกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น และขอรับการสนับสนุนจากองค์กร ภาคเอกชน

## 2. ผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ

จากการศึกษาผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ ภายใต้ระเบียบ กรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์ พ.ศ. 2528 จะ เห็นได้ว่าเด็กที่ประสบปัญหาทางครอบครัว บิดมารดาไม่สามารถเลี้ยงดูเด็กได้ แต่มี ญาติพี่น้อง เช่น ปู่ ย่า ตา ยาย ป้า น้า อา สามารถที่จะให้การเลี้ยงดูเด็กได้โดยไม่ต้องส่งเด็กเข้าสถานสงเคราะห์ โดยกรมประชาสงเคราะห์จะสนับสนุนช่วยเหลือเลี้ยงดู เด็กได้ เพื่อแบ่งเบาภาระของครอบครัว ซึ่งการที่เด็กได้รับการเลี้ยงดูอยู่กับครอบครัวที่ มีความสัมพันธ์เป็นญาติพี่น้อง จะรู้สึกอบอุ่นมากกว่าที่จะได้รับการเลี้ยงดูอยู่ใน

สถานสงเคราะห์ สำหรับการให้บริการในลักษณะนี้ยังจำเป็นต้องมีอยู่ ปัจจุบันกรมประชาสงเคราะห์ให้การช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูเด็กที่อยู่กับครอบครัวอุปการะ จำนวน 900 ราย และมีครอบครัวที่มีความพร้อมในการรับอุปการะเด็กโดยไม่รับเงินค่าเลี้ยงดูจำนวน 161 ราย (ข้อมูลจากฝ่ายการสงเคราะห์เด็ก กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น) สำหรับการดำเนินงานช่วยเหลือดังกล่าวมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากครอบครัวส่วนใหญ่ยังต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูเด็ก ซึ่งมีผลมาจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน จึงดำเนินการได้ตามเป้าหมายที่ได้รับงบประมาณ นอกจากกรณีครอบครัวที่มีความพร้อมในการรับอุปการะเลี้ยงดูเด็ก โดยไม่รับเงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดู ก็จะสามารทำให้เด็กถูกทอดทิ้งได้มีโอกาสดำเนินชีวิตอยู่กับครอบครัวมากขึ้น

จากการศึกษาผลการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ โดยวิธีการจ้างเหมาบริการเอกชน ตามโครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง โครงการปันรัก และโครงการบ้านเล็กอุ่นรัก สรุปได้ว่าเป็นโครงการที่ดี มีผลดีต่อเด็ก ต่อครอบครัว ผู้ขออุปการะเด็กต่อรัฐบาล และต่อชุมชน ซึ่งสามารถแยกประเด็นได้ ดังนี้

#### ผลดีต่อเด็ก

1. เด็กได้รับการเลี้ยงดูในบรรยากาศของครอบครัว มีคนดูแลใกล้ชิดมากขึ้น เนื่องจากการเลี้ยงดูอยู่ในสถานสงเคราะห์ จะมีผู้ดูแลโดยเฉลี่ย 1 : 10 ขึ้นไป แต่การเลี้ยงดูในครอบครัวจะได้รับการเลี้ยงดูแบบตัวต่อตัว
2. เด็กได้มีประสบการณ์ชีวิตมากกว่าเดิม มีโอกาสได้ร่วมกิจกรรมอยู่กับครอบครัว และกิจกรรมในสังคมโดยทั่วไป
3. การมีผู้ดูแลเด็กใกล้ชิด ทำให้มีโอกาสดำเนินชีวิตได้สัมผัสความรู้สึกนึกคิดของเด็ก สามารถกระตุ้นให้เด็กมีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์มากขึ้น
4. การวางแผนอนาคต วางแผนการศึกษา แนวทางประกอบอาชีพของเด็ก มีความชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากมีครอบครัวที่รับอุปการะเลี้ยงดูเข้ามาช่วยวางแผนอนาคตร่วมกับเด็ก
5. เด็กได้มีโอกาสร่วมกำหนดแนวทางในการดำเนินชีวิตของตนเองมากขึ้น
6. เด็กมีพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมดีทุกด้าน

7. เด็กมีความมั่นคงทางจิตใจมากขึ้น ในกรณีที่เป็นการเลี้ยงดูแบบครอบครัว ตัวต่อตัว เพราะได้สัมผัสกับผู้เลี้ยงดูคนเดิมตลอดเวลา 24 ชั่วโมง ซึ่งดีกว่าการมีพี่เลี้ยงหมุนเวียนมาเลี้ยงดูในแต่ละวัน

#### ผลดีต่อครอบครัวอุปการะที่อุปการะเด็ก

1. ได้มีโอกาสเรียนรู้ทักษะการเลี้ยงดูเด็ก และร่วมพัฒนาการให้ดีขึ้น
2. มีโอกาสได้พัฒนาคุณภาพชีวิตครอบครัว จากการร่วมกิจกรรมและทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสถานสงเคราะห์
3. มีโอกาสได้ร่วมกิจกรรมกับผู้อุปการะเด็กคนอื่น ได้มีกิจกรรมสังคมร่วมกับผู้อื่นมากขึ้น
4. ได้รับเงินสนับสนุนค่าเลี้ยงดูเด็ก ค่าใช้จ่ายในการศึกษา ค่ารักษาพยาบาล และสนับสนุนเครื่องใช้ประจำตัวเด็กตามสมควร ไม่ทำให้ครอบครัวเดือดร้อน
5. มีโอกาสได้ทำประโยชน์แก่สังคม โดยการอาสาสมัครเลี้ยงดูเด็ก ได้เรียนรู้อีกแง่มุมหนึ่งของชีวิต ทำให้เกิดความปีติและภาคภูมิใจในการทำความดีช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในสังคม
6. มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ได้เสนอแนวความคิดร่วมกันพัฒนาเด็ก ได้ใช้ศักยภาพของตนเอง ใช้ทรัพยากร ใช้องค์ความรู้ที่มีอยู่อย่างเต็มที่

#### ผลดีต่อรัฐบาล

1. เป็นการสนองนโยบายรัฐบาลตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ สามารถลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐในการบรรจุที่เลี้ยงหรือผู้ดูแลเด็กในสถานสงเคราะห์ โดยได้กำหนดค่าจ้างครอบครัวละ 2,000 บาทต่อเด็ก 1 คน ซึ่งโดยการคิดเฉลี่ยเปรียบเทียบเฉพาะค่าเลี้ยงดูเด็กเล็กจะสามารถลดค่าใช้จ่ายได้ประมาณปีละ 65,000 บาทต่อคนต่อปี
2. เป็นการลดค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคอื่น ๆ ที่เด็กต้องเลี้ยงดูอยู่ในสถานสงเคราะห์
3. เป็นการเสริมรายได้ให้ชุมชนและท้องถิ่น โดยเฉพาะครอบครัวสมาชิกนิคมสร้างตนเอง ซึ่งเป็นผู้รับบริการกลุ่มหนึ่งของกรมประชาสงเคราะห์

4. เป็นการให้ทรัพยากรกำลังคนของหลายหน่วยงานในการประสานการทำงานร่วมกัน ได้อย่างคุ้มค่าในสภาวะวิกฤต

5. ช่วยลดความแออัดของเด็กในสถานสงเคราะห์ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่เด็กควรจะได้รับ การเลี้ยงดูแบบครอบครัว จะทำให้ได้รับความรัก ความอบอุ่น และมีพัฒนาการตามวัยโดยธรรมชาติ มากกว่าจะเลี้ยงดูเด็กอยู่ในสถานสงเคราะห์

6. เป็นการช่วยให้กรมประชาสงเคราะห์สามารถรองรับเด็กที่มีปัญหา และจำเป็นต้องอยู่ในสถานสงเคราะห์ได้มากขึ้น

7. รัฐได้สร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรเครือข่ายในการปฏิบัติงาน ด้านการสงเคราะห์เด็ก ได้แก่ โรงเรียน วัด ชุมชน สถานีอนามัย

#### ผลดีต่อชุมชน

1. ชุมชนมีส่วนร่วมในการช่วยดูแลคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่กับครอบครัวอุปการะทุกครอบครัวในชุมชน จะได้สัมผัสความรู้สึกเมตตา โอบอ้อมอารี ต่อเด็กและคนในสังคม

2. แสดงถึงความเข้มแข็งของคนในชุมชน ได้รับการพัฒนาขั้นพื้นฐาน ทุกด้าน เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการเด็กและครอบครัว ด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม ด้านสาธารณูปโภคที่จำเป็นและกิจกรรมสังคมโดยรวม

3. เป็นการปลูกจิตสำนึกให้ชุมชนตระหนักถึงปัญหาของการทอดทิ้งเด็กและช่วยกันสอดส่องดูแลสมาชิกในชุมชน ส่งผลทางอ้อมให้ชุมชนได้เข้าใจถึงภารกิจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ต่อการให้ความช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสได้ดียิ่งขึ้น

4. เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับทราบและรับผิดชอบ เกี่ยวกับปัญหาสังคมที่มีผลกระทบโดยตรงกับเด็ก โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมคิดร่วมทำ เสนอแนะความคิดเห็น

ข้อจำกัดในการดำเนินงานครอบครัวอุปการะ โดยวิธีจ้างเหมาบริการ มีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ เนื่องจากกรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการเป็น โครงการ

นำร่อง โดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณประจำปีที่ได้รับ และยังไม่มีการตั้งงบประมาณรองรับการดำเนินงานดังกล่าว

### ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาการดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายการบริหาร และการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

1. การดำเนินงานครอบครัวอุปการะตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์ พ.ศ. 2528 ควรมีการกระจายอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติในการขอรับเด็ก ไปเลี้ยงดูแบบครอบครัวอุปการะ
2. ควรมีการปรับปรุงอัตราค่าเงินช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูเด็กให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน
3. ควรมีการจัดฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานครอบครัวอุปการะในส่วนภูมิภาค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
4. ควรมีการทบทวนเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการดำเนินงานต่าง ๆ และจัดทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงานครอบครัวอุปการะให้แก่เจ้าหน้าที่
5. ควรมีการปรับปรุงระบบการให้บริการและขั้นตอนการดำเนินงานให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์
6. การขยายการดำเนินงานและการคัดเลือกครอบครัวอุปการะ ควรส่งเสริมและขยายพื้นที่ในนิคมสร้างตนเองที่มีความพร้อมในด้านบุคลากร ครอบครัว ชุมชน โดยเฉพาะการคัดเลือกครอบครัวอุปการะควรดำเนินการอย่างรอบคอบ โดยให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ ซึ่งนับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะมีผลต่อความสำเร็จของงานครอบครัวอุปการะ
7. ควรผลักดันให้โครงการครอบครัวอุปการะ ซึ่งดำเนินการโดยวิธีจ้างเหมาบริการเอกชน ให้เป็นโครงการตามแผนปฏิบัติงานประจำปี และมีการตั้งงบประมาณรองรับให้ชัดเจน

8. ควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการดำเนินงาน  
ครอบครัวอุปการะ เช่น สนับสนุนการพัฒนาบุคลากร สนับสนุนค่าตอบแทนเลี้ยงดู  
เด็ก เพื่อเป็นการขยายโอกาสให้กับเด็กได้รับการเลี้ยงดูอยู่ในครอบครัวมากขึ้น และ  
เป็นการสร้างองค์กรเครือข่ายในการปฏิบัติงาน

9. ควรประชาสัมพันธ์ร้งงานครอบครัวอุปการะ โดยใช้สื่อต่าง ๆ อย่าง  
กว้างขวาง เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงแนวคิดงานครอบครัวอุปการะ ซึ่งจะเป็น  
ประโยชน์ต่อการดำเนินงานครอบครัวอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์

## บรรณานุกรม

### หนังสือและบทความในหนังสือ

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, สำนักงาน. การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2541.

—————. คู่มือการจ้างเหมาบริการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542.

นิตยา คชภักดี. “การเพิ่มพลังครอบครัวเพื่อการพัฒนาเด็ก.” ในหนังสือรายงานประจำปีของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2543

ศรีเรือน แก้วกังวาล. จิตวิทยาพัฒนาการชีวิตทุกช่วงวัย. พิมพ์ครั้งที่ 7  
กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

อรพินท์ สพโชคชัย. ภาคราชการไทยและหุ้นส่วนใหม่ในกรพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.), 2539.

### บทความ

นิตยา คชภักดี. “เด็กถูกทอดทิ้งในสถานสงเคราะห์.” การประชาสงเคราะห์ 1 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2538) : 15.

ประชาสงเคราะห์, กรม. “กรมประชาสงเคราะห์ : ก้าวผ่านสู่สหัฐวรรษใหม่.” นิตยสารการประชาสงเคราะห์ (กันยายน – ตุลาคม 2542) : 11.

พิชัณคร นิตยสุทธิ. “ก้าวใหม่แห่งกระบวนการทัศน์ทางการบริหารงานสาธารณะ.”  
วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมสงเคราะห์ (พฤศจิกายน 2539 –  
เมษายน 2540) : 45 – 69.

ศรีทัพบกิม พานิชพันธ์. “งานสวัสดิการครอบครัวและเด็ก.” วารสารสังคม  
สงเคราะห์ศาสตร์ 8 (มกราคม – ธันวาคม 2536) : 9 – 38.

#### เอกสารอื่นๆ

คณะกรรมการเชิงราชการพลเรือน, สำนักงาน. “คำชี้แจงมติคณะรัฐมนตรี  
เรื่องมาตรการกำหนดกำลังคนภาครัฐ.” 2537. (อัดสำเนา)

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. คณะสังคมสงเคราะห์. “ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่องาน  
สวัสดิการสังคม.” รายงานการประชุมวิชาการสังคมสงเคราะห์  
ประจำปี 2535. กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมสงเคราะห์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

มยุรี ยกตรี “สานสัมพันธ์เด็กและครอบครัว.” กรมประชาสงเคราะห์, 2543  
(อัดสำเนา)

สงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น. กอง. “แนวทางการดำเนินงานการสงเคราะห์เด็ก  
ในสภาวะยากลำบาก.” กรุงเทพมหานคร : กองสงเคราะห์เด็กและ  
บุคคลวัยรุ่น กรมประชาสงเคราะห์, 2539.

—————. “รายงานสถิติเด็กในสถานสงเคราะห์.” กรุงเทพมหานคร :  
กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น, 2543.



สงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น. กอง. “รายงานสถิติเด็กในสถานสงเคราะห์.”

กรุงเทพมหานคร : กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น, 2544.

\_\_\_\_\_. “เอกสารทางวิชาการฝ่ายการสงเคราะห์เด็ก.” กรุงเทพมหานคร : กรมประชาสงเคราะห์, 2536.

\_\_\_\_\_. “เอกสารทางวิชาการฝ่ายการสงเคราะห์เด็ก.” กรุงเทพมหานคร : กรมประชาสงเคราะห์, 2537

\_\_\_\_\_. “เอกสารการประชุมชี้แจงแนวทางการปฏิบัติงาน โครงการครอบครัวอุปการะในนิคมสร้างตนเอง.” กรุงเทพมหานคร : กรมประชาสงเคราะห์, 2543

### วิทยานิพนธ์

คัทรี โชติกเสถียร. “การศึกษาการเตรียมความพร้อมของผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมคนไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี การขอรับเด็กกำพร้าของกรมประชาสงเคราะห์.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

มณีรัตน์ สุวันทรัตน์. “การศึกษาทัศนะของผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมต่อการจ้างเหมาบริการเอกชนเพื่อจัดบริการสังคม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

ยศพร ปัตนกุล. “การศึกษาทัศนะในการเป็นครอบครัวอุปถัมภ์ : ศึกษาเฉพาะกรณีครอบครัวในเคหะชุมชนรังสิต หมู่ 2 ตำบลรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540

สุริรัตน์ ก้านบัวแก้ว. “การศึกษาการจัดสวัสดิการสังคมแก่เด็กถูกทอดทิ้งในทัศนะ  
ของนักสังคมสงเคราะห์.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคม  
สงเคราะห์ศาสตร์, 2542

อภิญา เวชชัย. “การศึกษาและแนวความคิดการให้บริการครอบครัวอุปการะ.”  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2528.

#### รายงานวิจัย

นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์. “เด็กถูกทอดทิ้งในสังคมไทย.” กรุงเทพมหานคร :  
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.