

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ครอบครัวเป็นสถาบันทางสังคมที่สมาชิกอยู่ร่วมกันอันก่อให้เกิดความผูกพัน ความรักและความเข้าใจซึ่งกันและกัน เป็นพลังในการให้ความร่วมมือช่วยเหลือ และพิทักษ์ ปกป้องซึ่งกันและกัน ทั้งยังเป็นสถาบันเริ่มต้นในการที่สมาชิกใหม่ของครอบครัว จะได้เรียนรู้และ ผ่านกระบวนการหล่อหลอม ชัดเจนทางสังคมอย่างเหมาะสม จากรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่ง มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อปัจเจกบุคคล โดยเป็นสถาบันพื้นฐานแรกและเล็กที่สุดของมนุษย์ ทั้งเป็น สถาบันที่เก่าแก่ที่สุดในโลก ทำหน้าที่ในการหล่อหลอมชัดเจนความเป็นมนุษย์ของสมาชิกเกิด ใหม่ในครอบครัว ให้การอบรมเลี้ยงดูและการศึกษา เพราะครอบครัวนั้นมีอิทธิพลต่อระดับ คุณภาพของคนและบุคลิกภาพ ซึ่งรวมทั้งค่านิยม เจตคติ และพฤติกรรมของสมาชิกในครอบครัว นอกจากนี้ ในด้านชุมชนและสังคม ครอบครัวไม่สามารถที่จะอยู่ตามลำพังได้ เพราะครอบครัว เป็นแหล่งรวมวิถีชีวิตทุกระดับ ตั้งแต่ระดับพื้นฐานในท้องถิ่นชุมชน ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันกับ สถาบันต่าง ๆ ในระดับประเทศ เช่น สถาบันทางเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมือง สถาบันทาง ศาสนา และสถาบันทางการศึกษา เป็นต้น

ความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของสถาบันทางสังคมอื่น ๆ จึงมีผลกระทบต่อ ความมั่นคงของสถาบันครอบครัว ในขณะที่ความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของสถาบันครอบครัว ก็มีผลต่อ ความมั่นคงของสถาบันต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น ครอบครัวจึงเป็นพลังในการทำให้เกิด คุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชนและสังคม สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้

ในอดีตสภาพครอบครัวไทยมีลักษณะเป็นครอบครัวขยาย อันประกอบด้วย พ่อ แม่ ลูก ปู่ ย่า ตา ยาย หรืออาจจะมีบุคคลมากกว่านั้นอยู่ในครอบครัวเดียวกัน ทำให้ครอบครัวมีความ อบอุ่น สมัคสมานกลมเกลียว เอื้ออาทรต่อกันและกัน แต่ทว่า ผลจากการพัฒนาประเทศที่เน้น ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการสื่อสารในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้ครอบครัวไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน เช่น ครอบครัวขยายลดขนาดเป็นครอบครัวเดี่ยว ที่ประกอบด้วยพ่อ แม่ หรือพ่อ แม่และลูก ครอบครัวรูปแบบใหม่ที่พ่อ/แม่ต้องเลี้ยงลูกตามลำพัง หรือที่เรียกว่า ครอบครัวพ่อ/แม่เลี้ยงเดี่ยว อันเป็นผลจากการหย่าร้าง หรือคู่สมรสเสียชีวิต ครอบครัว เพศเดียวกัน ครอบครัวบุญธรรม ครอบครัวที่มีเพียงผู้สูงอายุ และครอบครัวที่ไม่มีสายสัมพันธ์กัน

โดยสายเลือด เป็นต้น ซึ่งเห็นได้จากข้อมูลประชากรของประเทศที่มีอยู่ 66.6 ล้านคน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2552) มีจำนวน 18.3 ล้านครอบครัว ส่วนใหญ่เป็นครอบครัวเดี่ยว ร้อยละ 53.9 ครอบครัวขยาย ร้อยละ 34.5 ครอบครัวที่บุคคลอยู่คนเดียว ร้อยละ 11.2 และครอบครัวที่บุคคลอยู่กับคนที่ไม่ใช่ญาติ ร้อยละ 0.4 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551) ซึ่งมีสถานการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าครอบครัวไทยปัจจุบันมีปัญหาและอ่อนแอ ได้แก่

1. ครอบครัวไม่สามารถทำบทบาทหน้าที่ได้สมบูรณ์ เห็นได้จากการที่พ่อแม่ไม่ทำหน้าที่ในการอบรมเลี้ยงดูลูก ปล่อยให้เป็นการของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คนชราถูกทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพังมากขึ้น หรือไม่ก็ต้องรับภาระในการเลี้ยงดูเด็กแทน สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่ไม่มีเวลาเพราะ ต้องประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว จากผลการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2547) พบว่า พ่อแม่ใช้เวลาในการประกอบอาชีพเฉลี่ยวันละ 8-10 ชั่วโมง ในขณะที่ลูกใช้เวลากับการศึกษา 6-8 ชั่วโมง มีเวลาในการดูแลครัวเรือน 2-3 ชั่วโมง ใช้เวลาในการเดินทาง 1.4-2 ชั่วโมง มีเวลาว่าง 2-3 ชั่วโมง ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ไปกับการดูโทรทัศน์

2. สัมพันธภาพภายในครอบครัวเสื่อมถอย จากผลงานวิจัยของนักวิชาการหลายท่านมีความสอดคล้องกันว่า ความสัมพันธ์ระหว่างคู่สมรสมีปัญหาและมีความห่างเหินกันมากขึ้น นอกจากนี้ ข้อมูลของกรมการปกครอง (2548) พบว่า อัตราการหย่าร้างระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549 มีอัตราสูง ในขณะที่ อัตราการจดทะเบียนสมรสน้อยลง เหตุผลเพราะไม่เห็นความสำคัญของการจดทะเบียนสมรส และมีค่านิยมในการมีเพศสัมพันธ์ก่อนสมรสมากขึ้น

3. บุคคลขาดหลักคิดในการดำเนินชีวิตที่ดี ขาดคุณธรรม จริยธรรม และไม่ละอายต่อการกระทำผิดทั้งในด้านศีลธรรมและกฎหมาย ไม่มีหลักศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจ ระบบทุนนิยมที่หล่อหลอมให้บุคคลแก่งแย่งกัน ขวยโอกาส เอาเปรียบ ใครดีใครได้ และเห็นแก่ตัว กระแสบริโภคนิยมที่ส่งเสริมค่านิยมของความฟุ้งเฟ้อฟุ่มเฟือย ใช้จ่ายเกินตัว ไม่มีหลักคิดของความพอเพียงและไม่พอใจในสิ่งที่มี

สภาพปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นแนวโน้มของสถาบันครอบครัวซึ่งไม่สามารถทำหน้าที่ของตนให้เข้มแข็งได้ และไม่อาจปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งยังเป็นสาเหตุหลักอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ตามมา (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2547, น. 5) คือ

1. ความยากจน เนื่องมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่ออาชีพและรายได้ของหัวหน้าครอบครัวที่ต้องรับผิดชอบในการจุนเจือสมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะกลุ่มอาชีพโรงงานอุตสาหกรรมและกลุ่มรับจ้างใช้แรงงานรายวัน

2. การแพร่ระบาดของยาเสพติด ซึ่งพบมากในกลุ่มวัยรุ่นอายุ 15-24 ปี ทั้งชายหญิง ทั้งนี้ปัญหาส่วนใหญ่มาจากครอบครัวเป็นปัจจัยสำคัญ เช่น พ่อ-แม่ หย่าร้าง ทะเลาะกัน เด็กจึงขาดความอบอุ่น ไม่มีผู้คอยรับฟังสิ่งที่เขา/เธอต้องการจะบอก หรือให้คำแนะนำปรึกษาในยามที่เขา/เธอมีปัญหา เพื่อนจึงเป็นเพียงบุคคลกลุ่มเดียวที่ช่วยเติมเต็มในสิ่งที่เขา/เธอต้องการ และบางครั้งเพื่อน มักแนะนำชักชวนในสิ่งที่ผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด เป็นต้น

3. การติดเชื้อโรคเอดส์ อันเนื่องมาจากพฤติกรรมเสี่ยงทางเพศของคู่นอน/คู่อชีวิต ทำให้แพร่เชื้อไปยังสมาชิกในครอบครัว เมื่อพ่อ/แม่ติดเชื้อและเสียชีวิตลง ลูกที่ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ก็กลายเป็นเด็กกำพร้าไร้ที่พึ่ง

4. ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว เป็นการกระทำรุนแรงต่อเด็กและสตรีในครอบครัว โดยเกิดจากความไม่รับผิดชอบของฝ่ายชาย การใช้อำนาจหรืออารมณ์เป็นเครื่องมือในการตัดสินปัญหา

5. ผู้สูงอายุถูกปล่อยให้อยู่ตามลำพังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร โดยเฉพาะผู้สูงอายุ ในชนบทเป็นจำนวนมากถูกทอดทิ้งรับภาระเลี้ยงดูหลาน เนื่องจากพ่อแม่ไปประกอบอาชีพต่างถิ่น ทำให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในวัยอันควรที่จะได้พักผ่อนกลับต้องมารับผิดชอบเลี้ยงดูเด็กที่ยังช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ทั้งที่ตนเองก็ต้องการที่จะได้รับการดูแลจากสมาชิกในครอบครัวด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของสถาบันครอบครัวที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ จึงมีนโยบายในการเสริมสร้างให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งและอบอุ่น การส่งเสริมสถาบันครอบครัวจึงเป็นภาระสำคัญในระดับชาติและระดับสากล เป็นภารกิจหลักของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวในการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว จึงมีการร่างนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสนาครอบครัวโดยคณะกรรมการทบทวนนโยบายและแผนงานในการพัฒนาศาสนาครอบครัวและจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมสถาบันครอบครัว ในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีและสถาบันครอบครัวแห่งชาติ (กสค.) และได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป ทุกภาคของประเทศ ในการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อนำมาปรับปรุงให้มีความชัดเจน หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2547 เห็นชอบร่างนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสนาครอบครัว พ.ศ. 2547-2556 นโยบายดังกล่าวประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลัก 4 ยุทธศาสตร์ด้วยกัน คือ

1. ยุทธศาสตร์หลักการพัฒนาศักยภาพของครอบครัวแบบองค์รวม ประกอบด้วย การเรียนรู้เพื่อพัฒนาครอบครัว การสร้างสุขภาพครอบครัว และการพัฒนาเศรษฐกิจของครอบครัว เพื่อความมั่นคง

2. ยุทธศาสตร์หลักการสร้างหลักประกันคุ้มครองทางสังคมของครอบครัว ประกอบด้วย การพัฒนาการบังคับใช้กฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับ การลดปัจจัยเสี่ยงด้านครอบครัว การช่วยเหลือและแก้ไขครอบครัวที่มีปัญหา และการป้องกันและขจัดความรุนแรงในครอบครัว

3. ยุทธศาสตร์หลักการสร้างระบบกลไกบริหารจัดการให้เกื้อหนุนความเข้มแข็งของครอบครัว ประกอบด้วย การส่งเสริมสื่อและเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาครอบครัว การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเกี่ยวกับการพัฒนาครอบครัว การบริหารจัดการครอบครัว และการศึกษาวิจัยพัฒนาองค์ความรู้เพื่อพัฒนาครอบครัว

4. ยุทธศาสตร์หลักการพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายทางสังคมเพื่อพัฒนาครอบครัว ประกอบด้วย การสร้างครอบครัวเป็นสุข ชุมชนเข้มแข็ง สังคมมีคุณภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายทางสังคมเพื่อพัฒนาครอบครัว นับได้ว่าเกี่ยวเนื่องกับโครงการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ซึ่งเป็นการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ การพัฒนาสถาบันครอบครัว (พ.ศ. 2547-2556) ไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากยุทธศาสตร์หลักที่ 4 มุ่งประสงค์ที่จะส่งเสริมให้คนในชุมชนสร้างความรักความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีต่อกันและกัน เน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถาบันครอบครัวและชุมชนของเด็กและเยาวชน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาครอบครัว ดังนั้น โครงการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) จึงเป็นโครงการหนึ่งที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมและพัฒนา สถาบันครอบครัวให้อบอุ่นเข้มแข็ง และเป็นหน่วยพื้นฐานในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสร้างภูมิคุ้มกัน ปัญหาสังคมให้แก่สมาชิกในครอบครัวตั้งแต่ระดับชุมชน

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลได้มุ่งเน้นความสำคัญของชุมชน และมีนโยบาย ในการสร้างความเข้มแข็งของทุกชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคม โดยสนับสนุนให้ภาคประชาชน เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดูแลเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนของตน เพื่อให้สามารถ จัดการตนเองเกี่ยวกับความเป็นอยู่ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครอง และการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสิทธิชุมชน โดยส่งเสริมบทบาทครอบครัว ชุมชน องค์กร อาสาสมัคร สถาบันต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งการป้องกันและ แก้ไขปัญหาสังคม ดังนั้น เพื่อที่จะขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านสังคม ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์สังคมไม่ทอดทิ้งกัน
2. ยุทธศาสตร์สังคมเข้มแข็ง
3. ยุทธศาสตร์สังคมคุณธรรม

ยุทธศาสตร์สังคมเข้มแข็ง เป็นยุทธศาสตร์ที่เน้นความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคม ส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันคิดร่วมกันทำในทุกพื้นที่ ทุกองค์กร ทำให้เกิดการพัฒนาอย่างบูรณาการทั้งประเทศ และเป็นยุทธศาสตร์หลักที่ใช้ในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2552 จำนวน 4,311 ศูนย์ ครอบคลุมในพื้นที่ 75 จังหวัด โดยจำแนกตามปีและภาค ดังนี้

ตารางที่ 1.1

จำนวนศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน จำแนกตามปี

| ปี | จำนวนศูนย์ |
|------|------------|
| 2547 | 1,068 |
| 2548 | 740 |
| 2549 | 869 |
| 2550 | 488 |
| 2551 | 1,087 |
| 2552 | 59 |
| รวม | 4,311 |

ที่มา: รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานศูนย์พัฒนาชุมชนในครอบครัว, (น. 13-14), โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2552. (อัดสำเนา)

ตารางที่ 1.2

จำนวนศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน จำแนกตามภาค

| ภาค | จำนวน ศพค.ที่จัดตั้ง | | | | | | รวม |
|--------------------|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| | ปี 2547 | ปี 2548 | ปี 2549 | ปี 2550 | ปี 2551 | ปี 2552 | |
| เหนือ | 195 | 183 | 187 | 130 | 259 | 0 | 954 |
| ตะวันออกเฉียงเหนือ | 440 | 277 | 257 | 112 | 268 | 59 | 1,413 |
| กลาง | 210 | 182 | 184 | 175 | 304 | 0 | 1,055 |
| ใต้ | 223 | 98 | 241 | 71 | 256 | 0 | 889 |
| รวม | 1,068 | 740 | 869 | 488 | 1,087 | 59 | 4,311 |

ที่มา: รายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานศูนย์พัฒนาชุมชนในครอบครัว, (น. 13-14), โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2552. (อัดสำเนา)

ทั้งนี้ เพื่อเป็นศูนย์กลางการรวมตัวของคนในชุมชนที่มาจากตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนอาสาสมัครมาร่วมกันดูแล ป้องกัน และแก้ไขปัญหาครอบครัวในชุมชนโดยมีกลุ่มเป้าหมาย 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเด็ก เยาวชน ก่อนสมรส กลุ่มครอบครัวปกติ และกลุ่มครอบครัวมีปัญหา ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน จึงมีการบริหารจัดการในรูปของคณะกรรมการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน จำนวน 9-15 คน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทน/องค์กร/กลุ่มในชุมชน และตัวแทนเครือข่ายครอบครัว เป็นสมาชิกและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาล/กรุงเทพมหานคร ในด้านวิชาการ งบประมาณ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

การดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) มุ่งเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทั้งในการดำเนินงาน ประสานความร่วมมือ บริหารจัดการ และสร้างเสริมให้ชุมชนเกิดการเรียนรู้ร่วมกันในการพัฒนาสถาบันครอบครัวให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน โดยมีขั้นตอนในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) 6 ขั้นตอน คือ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบัน ครอบครัว, 2550, น. 9)

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลาง และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบการสร้างเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว ตามนโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็งของรัฐบาล ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.)

ขั้นตอนที่ 2 การประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 3 การจัดเวทีประชาคมและการสร้างเครือข่ายครอบครัว เพื่อคัดเลือกคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน อาศัยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน และผู้นำกลุ่ม องค์กร ฯลฯ ที่มีจิตสำนึกร่วมกันในการพัฒนาสถาบันครอบครัว

ขั้นตอนที่ 4 การประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน เน้นการทำงานเป็นทีม

ขั้นตอนที่ 5 สนับสนุนกิจกรรมของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ต้องอาศัยการสนับสนุนด้านวิชาการและงบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับตำบลและระดับจังหวัด

ขั้นตอนที่ 6 การติดตามประเมินผล เป็นกระบวนการที่ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคผลสำเร็จของงาน รวมทั้งข้อมูลที่จะใช้ในการวางแผนและพัฒนาต่อไป

นอกจากนี้ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้กำหนดข้อปฏิบัติเป็นเกณฑ์ในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ดังนี้ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2550, น. 3-4)

1. มีเครือข่ายการเฝ้าระวัง แก้ไขปัญหาครอบครัว โดยการแบ่งพื้นที่ให้คณะทำงานฯ สามารถดูแลทุกครอบครัวในชุมชนได้อย่างทั่วถึงและเอื้อต่อการกระจายข่าวสารของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

2. มีการจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นกิจกรรมที่เสริมสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัว การให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดความรักความอบอุ่นในครอบครัว

3. มีช่องทางในการประชาสัมพันธ์ที่หลากหลาย ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมวิถีชีวิตและทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่

4. คณะทำงานสามารถถ่ายทอดความรู้ด้านครอบครัวให้แก่ประชาชนในชุมชน ทั้งยังสามารถพัฒนาศักยภาพในการรับรู้ข่าวสารของตนเองเพื่อนำไปเผยแพร่ได้อีกด้วย

5. สามารถจัดหาทรัพยากรจากหน่วยงานอื่นมาสนับสนุนในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

ข้อปฏิบัติดังกล่าวยังใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนนำร่อง จำนวน 6 ศูนย์ ใน 4 ภาค ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2549 โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวขอความร่วมมือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดพิจารณาเสนอชื่อและผลงานของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนที่มีผลการดำเนินงานโดดเด่นจังหวัดละ 1 ศูนย์ จาก 75 จังหวัดทั่วประเทศ (จังหวัดละ 1 ศูนย์) เข้ารับการคัดเลือกให้เป็นศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนนำร่อง เพื่อให้เป็นศูนย์ฯ แห่งการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ศึกษาดูงาน และเป็นแบบอย่างในการพัฒนาเครือข่ายให้เกิดความเข้มแข็ง ยั่งยืนให้แก่ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนอื่น ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง

2. ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนเฉลิมพระเกียรติ 75 ศูนย์ ในทุกจังหวัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2550 เนื่องในวโรกาสเฉลิมพระเกียรติที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนมายุครบ 80 พรรษา สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้ดำเนินการคัดเลือกศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนนำร่องโดยพิจารณาจากเอกสารที่แต่ละจังหวัดส่งมาให้ พบว่า มีศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนที่มีผลงานโดดเด่นจำนวนหลายศูนย์ในหลายจังหวัดที่น่าจะเป็นต้นแบบให้แก่ศูนย์ฯ อื่น ๆ ได้มาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกัน เพื่อจะได้มีการพัฒนาศักยภาพศูนย์พัฒนาครอบครัวที่อาจจะด้อยในการดำเนินงานบางด้าน มีการยกระดับการทำงานให้สูงขึ้น ทำให้เกิดผลงานที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น แม้ว่าจะมีผลการดำเนินงานที่ไม่ครบตามเกณฑ์ทั้ง 5 ข้อ เช่นเดียวกับศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนนำร่อง 6 จังหวัดก็ตาม

ส่วนศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนต้นแบบ 20 ศูนย์ ใน 4 ภาค จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งได้คัดเลือกจากศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ที่มีความเข้มแข็งในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ มีความพร้อมที่จะรับการพัฒนาศักยภาพให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลให้การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ประกอบกับเป็นศูนย์ที่ผ่านการประเมินขั้นต้นจากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด และสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เพื่อให้ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ต่าง ๆ สามารถมาศึกษา ดูงานเพื่อเป็นแบบอย่างในการดำเนินงานได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการดำเนินงานบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และเป็นการสร้างเครือข่ายในภาคส่วนต่าง ๆ ให้เกิดการสนับสนุนซึ่งกันและกัน

การสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานจากสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง ในการจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

จะได้รับงบประมาณอุดหนุน ศูนย์ละ 20,000 บาท และประเภทที่สอง ในการดำเนินกิจกรรมศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนที่จัดตั้งแล้ว จะได้รับงบประมาณอุดหนุน ศูนย์ละ 10,000 บาท/ปี

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยแนวทางความร่วมมือในการจัดตั้งและดำเนินงาน ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ขึ้น ระหว่างกรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมอนามัย กรมสุขภาพจิต กรุงเทพมหานคร และสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2547 ซึ่งบันทึกข้อตกลงดังกล่าวนี้เป็นการส่งเสริมการทำงานแบบเครือข่าย เพื่อให้การดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการติดตามผลการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ทราบว่า ยังประสบอุปสรรคหลายประการ อาทิ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2550, น. 24)

1. ไม่มีข้อมูล ขาดการสื่อสารที่ดี ไม่มีการประเมินผล ไม่มีการตรวจสอบ
2. ประชาชนให้ความร่วมมือได้ไม่เต็มที่ เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวไม่มั่นคง ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน
3. ขาดงบประมาณในการดำเนินงาน ขาดวิทยากรในการให้การอบรมให้ความรู้แก่คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน
4. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ไม่สามารถจัดการบริหารงานของศูนย์ฯ ได้
5. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนขาดการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะขาดแรงจูงใจและไม่มีค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน
6. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนน้อย ฯลฯ

การที่จะให้โครงการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนเกิดผลเป็นรูปธรรม และมีการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องมีปัจจัยที่นำเข้ามาใช้เป็นองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น ความชัดเจนของนโยบาย/โครงการ ความพร้อมของหน่วยงานที่จะรับนโยบาย/โครงการ ไปปฏิบัติ การติดต่อสื่อสารประสานงาน การสนับสนุนงบประมาณ สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน การติดตามประเมินผล เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่จะทำให้โครงการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนนำไปสู่การปฏิบัติให้สำเร็จผลได้ ดังที่นฤมล อังกูรวิบูลย์ (2546, น. 51) กล่าวไว้ว่า การดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องมีปัจจัยเกี่ยวข้องอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1. การติดต่อสื่อสาร มีความสำคัญ คือ บุคคลที่รับผิดชอบต้องรู้หน้าที่ รับผิดชอบของตนว่าจะต้องทำอะไรบ้าง เมื่อไร อย่างไร การติดต่อสื่อสารต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือและถูกต้องเป็นไปในแนวเดียวกัน
2. หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่รับนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะต้องยอมรับและเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวในการนำไปปฏิบัติ
3. โครงสร้างระบบราชการและขั้นตอนมาตรฐานในการทำงาน ได้แก่ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มีจำนวนมากและขาดความยืดหยุ่น ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ
4. การติดตามผล จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบปัญหาอุปสรรคจะได้รีบดำเนินการแก้ไข

นอกจากนี้ ควรมีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการสนับสนุนการดำเนินการศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานหลักในภูมิภาค คือ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษากระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัวไปปฏิบัติในการจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุในการแปลงนโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัวตามนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2547-2556 ไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาครอบครัว รวมทั้งต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนให้เกิดประสิทธิภาพ และที่สำคัญเพื่อดูแล ป้องกัน และพัฒนาสถาบันครอบครัวให้มั่นคง ยั่งยืนต่อไป

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

เนื่องจากสถาบันครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ของตนให้เข้มแข็งได้ และไม่อาจปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งยังเป็นสาเหตุหลักอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ตามมา เช่น ความยากจน ยาเสพติด ความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น และเพื่อที่จะช่วยแก้ไขปัญหา ส่งเสริมและพัฒนาสถาบันครอบครัวให้มีความมั่นคงและเข้มแข็ง จึงมีการจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ตามนโยบายของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นอีกหนึ่งมาตรการในการเสริมสร้างสถาบันครอบครัวให้เข้มแข็งบนพื้นฐาน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชุมชน ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสให้ชุมชนได้เรียนรู้และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถาบันครอบครัวอันจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน ให้มีความมั่นคงและยั่งยืน แต่ทว่า โดยที่ในการดำเนินงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (ศพค.) ปรากฏปัญหาและอุปสรรค อาทิเช่น

1. ขาดการจัดการและการสนับสนุนจากภายนอก (ไม่มีข้อมูล ขาดการสื่อสารที่ดี)
2. งบประมาณไม่เพียงพอ ไม่ต่อเนื่อง สถานที่ไม่ชัดเจน
3. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ขาดทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูล การจัดทำแผน การเขียนโครงการ
4. ไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของตนเอง ไม่สามารถบริหารจัดการงานของศูนย์ได้ ขาดการมีส่วนร่วมเพราะขาดแรงจูงใจในการทำงานและประชาชนให้ความร่วมมือได้ไม่เต็มที่ เป็นต้น

ผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นบุคลากรทางสถาบันศาสนา ซึ่งเป็นอีกสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมและชุมชน ตระหนักในคุณค่าของกระบวนการน่านโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัว ไปปฏิบัติที่สามารถบูรณาการบทบาทศาสนากับการพัฒนาครอบครัวในชุมชน จึงสนใจที่จะศึกษากระบวนการในการน่านโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัวไปปฏิบัติในศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน และกำหนดพื้นที่ศึกษาจังหวัดนครนายก เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นตั้งอยู่ใกล้กรุงเทพมหานคร และเป็นสังคมเกษตร-อุตสาหกรรม จึงมีความหลากหลายของครอบครัว และมีศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนจังหวัดนครนายก จำนวน 34 ศูนย์ จำแนกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ประเภทต้นแบบ และ ประเภทเฉลิมพระเกียรติ ได้แก่ ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนตำบลท่าทราย
2. ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ประเภททั่วไป จำนวน 33 ศูนย์

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษานโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัวของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2. เพื่อศึกษากระบวนการในการน่านโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัวไปสู่การปฏิบัติในการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการน่านโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัวไปสู่การปฏิบัติตามกระบวนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “กระบวนการนำนโยบายศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนไปปฏิบัติ : ศึกษาศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนจังหวัดนครนายก” ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้
ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาเฉพาะศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดนครนายกเท่านั้น

ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ คือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนจังหวัดนครนายก จำนวน 510 คน นายกองดีการบริหารส่วนตำบล/เทศบาล จำนวน 3 คน

ขอบเขตในด้านเนื้อหา ศึกษานโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัว ขั้นตอนและกระบวนการองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัวไปปฏิบัติ ปัญหาและแนวทางการแก้ไข

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. นโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัว หมายถึง นโยบายเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวตามกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2547-2556 และ แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติผ่านขั้นตอนการจัดตั้งกลไกศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน เพื่อดำเนินการส่งเสริมสถาบันครอบครัวในระดับพื้นที่ ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงนโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัว เพื่อให้ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนไปปฏิบัติ ในพื้นที่จังหวัดนครนายก

3. กระบวนการ หมายถึง ขั้นตอนและวิธีการในการสร้างหรือจัดตั้งศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน เพื่อดำเนินกิจกรรมการส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้เข้มแข็งในพื้นที่ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

- 3.1 การติดต่อสื่อสาร
- 3.2 การประชุมเชิงปฏิบัติการ
- 3.3 การสร้างเวทีประชาคมและการสร้างเครือข่ายครอบครัว
- 3.4 การสนับสนุน
- 3.5 การติดตามประเมินผล

4. การดำเนินงานตามนโยบายส่งเสริมสถาบันครอบครัว หมายถึง บทบาทหน้าที่ การปฏิบัติกิจกรรมของศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนที่ได้รับมอบหมายตามเกณฑ์การดำเนินงาน โดยมีการดำเนินงาน ดังนี้

- 4.1 การมีเครือข่ายการเฝ้าระวัง
- 4.2 การจัดกิจกรรม
- 4.3 การประชาสัมพันธ์
- 4.4 การถ่ายทอดความรู้ด้านครอบครัว
- 4.5 การหาทรัพยากรจากหน่วยงานอื่นมาสนับสนุนในการดำเนินงาน

5. ปัญหาและอุปสรรค ในที่นี้ หมายถึง สิ่งที่ขัดขวางความสำเร็จของการนำนโยบาย ส่งเสริมสถาบันครอบครัวไปสู่การปฏิบัติตามกระบวนการดำเนินงานของศูนย์พัฒนาครอบครัว ในชุมชน ประกอบด้วย

- 5.1 บุคลากร
- 5.2 งบประมาณ
- 5.3 ความร่วมมือ

6. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดสำนักส่งเสริมสถาบัน ครอบครัว สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์

7. ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน หมายถึง ศูนย์กลางในการเฝ้าระวัง ป้องกัน แก้ไข ส่งเสริมการเรียนรู้แก่ครอบครัว ให้คำแนะนำ เป็นองค์กรภาคประชาชนโดยมีการบริหารจัดการ ในรูปของคณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ในพื้นที่จังหวัดนครนายก

8. คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน หมายถึง คณะทำงานที่ประกอบไปด้วยตัวแทน/องค์กร/กลุ่มในชุมชน และตัวแทนเครือข่ายครอบครัวเป็นสมาชิก ในพื้นที่จังหวัด นครนายก

9. บุคลากร หมายถึง คณะทำงานศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน
10. ศพค. หมายถึง ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน
11. พมจ. หมายถึง สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด