

“การอ้างถึงความจำเป็นของสถานสงเคราะห์ในขณะนี้ มีใช้การให้เหตุผลสนับสนุนการดำเนินการของสถานสงเคราะห์ในระยะยาว แต่คือการเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องรีบดำเนินการพัฒนาการเลี้ยงดูทดแทนรูปแบบอื่นอย่างเพียงพอ ควบคู่ไปกับการพัฒนาสวัสดิการที่สนับสนุนให้เด็กสามารถอยู่ในครอบครัวได้เพื่อให้การ “ยุติ” การดำเนินการของสถานสงเคราะห์นั้นเป็นไปได้ง่ายขึ้น ...”

บทสรุปสำหรับ ผู้บริหาร

ผลการศึกษาการถอดบทเรียนการทำงานสถานพักพิงบ้านทัศนีย์ ประเด็นกระบวนการลดความเป็นสถาบันที่จะนำไปสู่การยุติบริการในรูปแบบสถานสงเคราะห์ (De-institutionalization)

พฤษภาคม 2564

**Australian
Aid**



Save the Children

ผู้ถอดบทเรียน

พงศธร จันทรแก้ว

อดีตเจ้าหน้าที่โครงการพัฒนาสถานรองรับเด็กเอกชนนำร่อง
นักสังคมสงเคราะห์ (Senior Social Worker) องค์การ
อินเตอร์เนชันแนล เรสคิว คอมมิตตี (International
Rescue Committee หรือ IRC)

ปัจจุบัน นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ ด้าน
เด็กและครอบครัว (MFAMILY)ทุนสหภาพยุโรป (Erasmus
Mundus)

Disclaimer This publication has been funded by the Australian Government through the Department of Foreign Affairs and Trade. The views expressed in this publication are the author's alone and are not necessarily the views of the Australian Government.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สถานพักพิงบ้านพักนีย์ได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาสถานรองรับเด็กเอกชนนาร์่อง (Shelter Management Project) ตั้งแต่ปี 2560 โดยโครงการดังกล่าวเป็นความร่วมมือระหว่างองค์การช่วยเหลือเด็ก ระหว่างประเทศ (Save the Children International หรือ SCI) องค์การอินเตอเนชันแนล เรสคิวคอมมิตตี (International Rescue Committee หรือ IRC) และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตาก โดยมีจุดประสงค์ทั้งในระยะยาวและระยะสั้นด้วยกันสามประการคือ ประการที่หนึ่งเพื่อสนับสนุนให้สถานรองรับเด็กเอกชนในจังหวัดตาก ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนไทย-เมียนมาได้รับการจดทะเบียนถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ประการที่สองเพื่อสนับสนุนและพัฒนามาตรฐานการจัดบริการในสถานรองรับเด็กเอกชนนาร์่องให้มีคุณภาพและก่อประโยชน์สูงสุดต่อเด็กในระยะยาว และประการสุดท้ายเพื่อสร้างความเข้าใจและให้สถานรองรับดังกล่าวเห็นถึงความสำคัญของการที่เด็กได้เติบโตในสภาพแวดล้อมของความเป็นครอบครัวและสนับสนุนให้เกิดการเลี้ยงดูทดแทนทางเลือกที่มีครอบครัวเป็นฐาน (family-based care) และลดการพึ่งพิงการดูแลแบบสถานสงเคราะห์ (residential care) ที่มีลักษณะการดูแลแบบสถาบัน (institutional care) ในการดูแลเด็ก

เป็นที่ทราบกันดีว่าการดูแลแบบสถาบันนั้นส่งผลกระทบต่อเด็กในระยะยาวทั้งด้านความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยของเด็กเนื่องจากการขาดผู้ดูแลหลักและการไม่ได้รับการดูแลแบบเฉพาะรายบุคคล การขาดการกระตุ้นพัฒนาและทำกิจกรรมที่เหมาะสมตามวัย การได้รับบริการที่ไม่ตรงตามความต้องการที่เด็กควรได้รับ การไม่เข้าถึงสิทธิสวัสดิการ การไม่เข้าร่วมทำกิจกรรมกับชุมชนที่เด็กอาศัยอยู่ การถูกตัดการติดต่อกับครอบครัวและชุมชนเดิมในทางเดียวกันการดูแลเด็กในรูปแบบสถาบันยังละเลยการทำงานกับครอบครัวเดิมของเด็กเพื่อคืนเด็กกลับสู่ครอบครัวและสังคม รวมทั้งการขาดการทบทวนแผนการดูแลและความจำเป็นของเด็กในการอยู่สถานรองรับ (facilities) อย่างสม่ำเสมอ และสิ่งสำคัญสุดท้ายคือขาดการเตรียมความพร้อมเด็กก่อนคืนสู่สังคมหรือออกจากสถานรองรับ

แม้ว่าการให้ความหมายและลักษณะของการดูแลแบบสถาบันจะยังเป็นที่ถกเถียงและยังไม่มีข้อยุติ แต่มีความพยายามของกลุ่มองค์กรที่ทำงานด้านเด็กในการนิยามและกำหนดลักษณะพื้นฐานของการดูแลแบบสถาบัน (institutional care) ไว้ว่า

“สถานรองรับ (facilities) ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เด็กได้รับการดูแลโดยผู้ดูแลที่ได้รับเงินเดือนหรือเป็นอาสาสมัครที่ทำงานเป็นชั่วโมงหรือทำงานเป็นกะที่มีการกำหนดเวลาทำงานไว้ล่วงหน้า โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการจัดการชีวิตความเป็นอยู่โดยรวม และมีขีดความสามารถในการจัดการระดับสูง” (NGO Working Group on Children without Parental Car, 2013, p.15)

มากกว่านั้นทางกลุ่มดังกล่าวได้ให้ลักษณะในการจำแนกการดูแลแบบสถาบัน โดยสามารถดูได้จากขนาดของสถานรองรับ อัตราส่วนของผู้ดูแลต่อเด็ก ระยะเวลาการอยู่ในสถานรองรับ และ คุณภาพของวิถีชีวิตเด็กเอาไว้ด้วย¹

เมื่อเทียบเคียงกับบริบทของประเทศไทยแล้ว พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กพ.ศ. 2546 ได้ระบุสถานรองรับในรูปแบบต่าง ๆ ไว้ 5 ประเภทประกอบด้วย สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถานพัฒนาและฟื้นฟู ในที่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า สถานรองรับทุกประเภทตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ มีการดูแลในรูปแบบสถาบัน (institutional care) หรืออีกคำหนึ่งคือการเลี้ยงดูในรูปแบบสถานสงเคราะห์ (residential care) เมื่อเทียบเคียงลักษณะของการบริการของสถานพักพิงบ้านพักนิตยภัตกับการให้ความหมายของกลุ่มองค์กรที่ทำงานด้านเด็กข้างต้นพบว่าสถานพักพิงบ้านพักนิตยภัตมีการให้บริการในลักษณะสถาบันหลายประการด้วยกัน ดังนั้นการศึกษาเพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของการจัดบริการของสถานพักพิงบ้านพักนิตยภัตกับกระบวนการลดความเป็นสถาบันของสถานสงเคราะห์นั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสะท้อนผลของการดำเนินโครงการ และการถอดบทเรียนเพื่อนำไปเป็นฐานในการดำเนินงานในขั้นต่อไป การศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งตอบคำถามการศึกษาที่สำคัญจำนวนสองข้อ ประกอบไปด้วย

1. การทำงานในขณะนี้ของสถานพักพิงบ้านพักนิตยภัตสอดคล้องกับกระบวนการลดความเป็นสถาบันที่จะนำไปสู่การยุติบริการในรูปแบบสถานสงเคราะห์ (De-institutionalization) หรือไม่
2. ถ้าจะพัฒนาให้บริการของสถานพักพิงบ้านพักนิตยภัตนำไปสู่กระบวนการลดความเป็นสถาบันที่จะนำไปสู่การยุติบริการในรูปแบบสถานสงเคราะห์ (De-institutionalization) จะต้องทำอย่างไรบ้าง

จะเห็นว่าในคำถามการศึกษา ผู้ศึกษาได้แปลความหมายของคำว่า De-institutionalization ว่า “กระบวนการลดความเป็นสถาบันที่จะนำไปสู่การยุติบริการในรูปแบบสถานสงเคราะห์” เพื่อให้ครอบคลุมการพูดถึง De-institutionalization ในสองระดับ² คือ

ระดับที่ 1 หมายถึง การดูแลที่ “ลด” ความเป็นสถาบันของสถานสงเคราะห์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อเด็กโดยยึดการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติด้านการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กหรือสองเสาหลักที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

ระดับที่ 2 หมายถึง การ “ยุติ” การดำเนินการ หรือ “ลด” จำนวนของสถานสงเคราะห์เด็กที่มีลักษณะเป็นสถาบัน

¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่รายงานฉบับสมบูรณ์หน้า 17

² ดูเหตุผลและที่มาในการแปลความหมายเพิ่มเติมได้ที่รายงานฉบับสมบูรณ์หน้า 18 - 20

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากที่สถานพักพิงบ้านทัศนีย์เข้าร่วมโครงการพัฒนาสถานรองรับเด็กเอกชนนำร่อง

ผลการศึกษาพบว่าหลักจากสถานพักพิงบ้านทัศนีย์ได้เข้าร่วมโครงการพัฒนาสถานรองรับเด็กเอกชนนำร่อง ความเปลี่ยนแปลงสำคัญประการแรกเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ที่จัดการเปลี่ยนแปลงทางด้านความรู้ ทักษะ และทักษะในการทำงานกับเด็กและครอบครัว โดยเฉพาะในบริบทของการจัดการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กที่จำเป็นต้องทำให้สอดคล้องกับมาตรฐานของรัฐและข้อปฏิบัติสากลอย่างแนวปฏิบัติด้านการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็ก (UN Guidelines for Alternative Care of Children) กล่าวคือแต่เดิมสถานพักพิงฯ อาจมีแค่การจัดบริการที่เกิดขึ้นภายในสถานพักพิงฯ เพียงเท่านั้น คือเมื่อรับเด็กเข้ามาแล้วก็ให้บริการที่จำเป็นพื้นฐานเช่น การให้ปัจจัยสี่ บริการทางการศึกษา การพัฒนาสถานะบุคคลของเด็ก การพาเด็กไปทัศนศึกษา มีกิจกรรมร่วมกับชุมชน หรือให้เด็กได้ติดต่อกับครอบครัวเป็นระยะ แต่เมื่อเข้าสู่โครงการพัฒนาฯ สถานพักพิงฯ ได้จัดบริการเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะบริการเพื่อป้องกันเด็กเข้าสู่สถานสงเคราะห์ คือการสนับสนุนเครื่องอุปโภคบริโภคให้กับครอบครัว การจัดอบรมแก่เด็กในโรงเรียนและพื้นที่ชุมชน รวมทั้งการติดตามสนับสนุนเด็กและครอบครัวหลังจากที่เด็กออกจากสถานพักพิงฯ ไปแล้ว

เจ้าหน้าที่ระบุว่าตนเองมีเป้าหมายในการทำงานกับเด็กแต่ละคนที่ชัดเจนมากขึ้น ประเด็นสำคัญคือการสามารถควบคุมอารมณ์และจัดการความรู้สึกของตัวเองได้ดีขึ้นเมื่อต้องทำงานกับเด็ก และได้รู้สึกถึงการทำงานแบบมีอาชีพมากขึ้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ระบุว่าความรู้สึกลงถึงการทำงานอย่างมีอาชีพช่วยเพิ่มความมั่นใจและการเคารพนับถือตัวเองที่สูงขึ้นด้วย

เมื่อการเปลี่ยนแปลงของเจ้าหน้าที่และสถานพักพิงฯ เกิดขึ้นตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น สิ่งเหล่านั้นได้ทำให้สถานพักพิงฯ มีเกณฑ์และนโยบายการรับเด็กที่เข้มแข็ง มีกระบวนการจัดการรายกรณีที่ชัดเจนขึ้น จำนวนเด็กภายในสถานพักพิงฯ มีจำนวนลดลง เป็นต้น ผลประโยชน์ที่เด็กได้รับก็มีหลายประการด้วยกันเช่น การได้รับการดูแลที่ทั่วถึงขึ้นทั้งทางด้านเวลา สิ่งของ และความใส่ใจรายบุคคลจากเจ้าหน้าที่ เด็กหลายคนมีโอกาสดูแลกับครอบครัวและยังได้รับการสนับสนุนจากสถานพักพิงฯ ซึ่งต่างจากเดิมตรงที่เด็กจะได้รับการสนับสนุนนั้นเมื่ออยู่ภายในสถานพักพิงฯ เพียงเท่านั้น ซึ่งทำให้เด็กต้องออกจากครอบครัวโดยไม่จำเป็น แต่ในทางเดียวกันเกณฑ์และนโยบายการรับเด็กที่เข้มงวดนั้นก็ส่งผลกระทบต่อเด็กที่ถูกทารุณกรรมในค่ายผู้ลี้ภัย ที่ปกติหน่วยงานคุ้มครองเด็กในค่ายผู้ลี้ภัยมักส่งเด็กกลุ่มดังกล่าวเข้ามาใช้บริการที่สถานพักพิงบ้านทัศนีย์ แต่ในปัจจุบันไม่สามารถส่งเด็กเข้ามาใช้บริการได้เนื่องจากกลุ่มเด็กไม่ตรงกับเกณฑ์การรับเข้าและทางสถานพักพิงฯ ไม่มีบริการที่สอดคล้องกับความต้องการของเด็กกลุ่มนี้ ทำให้เด็กกลุ่มดังกล่าวจำเป็นต้องอยู่ภายในค่ายผู้ลี้ภัยโดยเผชิญความเสี่ยงในทุก ๆ วัน แม้ว่าหน่วยงานภายในค่ายผู้ลี้ภัยจะพยายามทำงานกับชุมชนและองค์กรชุมชนภายในเพื่อช่วยติดตามดูแลความ

ปลอดภัยของเด็กแล้วก็ตามแต่ความท้าทายจากบริบทชุมชนในค่ายผู้ลี้ภัยนั้นก็ยังคงทำให้เด็กมีความเสี่ยงที่นำ
กังวลสำหรับกลุ่มคนทำงาน ความท้าทายในการจัดสวัสดิการหรือการเลี้ยงดูทดแทนที่เหมาะสมให้กับเด็กกลุ่มนี้ใน
ค่ายผู้ลี้ภัยควรเป็นประเด็นในการอภิปรายและนำไปศึกษาในโอกาสต่อไป

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง

องค์กรสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในสถานพักพิงฯ ก็คือองค์กรเครือข่ายในโครงการพัฒนา
สถานรองรับเด็กเอกชนนำร่องซึ่งประกอบไปด้วยองค์การช่วยเหลือเด็กระหว่างประเทศ (Save the Children
International หรือ SCI) องค์การอินเทอร์เนชันแนล เรสคิว คอมมิตีตี (International Rescue Committee
หรือ IRC) และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตาก สิ่งสำคัญคือการเข้ามาทำงานอย่าง
ต่อเนื่องในการพัฒนาเจ้าหน้าที่ภายในสถานพักพิงฯ ในลักษณะการส่งเจ้าหน้าที่มาทำงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่
ภายในสถานพักพิงฯ ให้เกิดการเรียนรู้และปฏิบัติไปพร้อม ๆ กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการและ
บริบทของสถานพักพิงฯ มากกว่ารูปแบบการพัฒนาแบบเดิมที่มุ่งเน้นการจัดอบรมภายในห้องอบรมใหญ่ที่ประกอบ
ไปด้วยผู้เข้าร่วมการอบรมจากหลากหลายองค์กรและไม่มีการติดตามหรือลงไปในแต่ละสถานรองรับเพื่อชี้แนะ
แนวทางในการประยุกต์ใช้ความรู้เหล่านั้น

ข้อค้นพบสำคัญที่ถูกสะท้อนโดยทั้งเจ้าหน้าที่และเด็กคือ “การลดลงของจำนวนเด็ก” นั้นส่งผลโดยตรงต่อ
การพัฒนาในด้านอื่น ๆ ในหลายแง่มุม เช่นก่อให้เกิดการลดภาระของเจ้าหน้าที่ส่งผลให้เจ้าหน้าที่มีเวลาในการไป
พัฒนางานเชิงคุณภาพมากขึ้น สามารถให้การดูแลเด็กได้อย่างทั่วถึงขึ้น หรือสามารถขยายขอบเขตการทำงานที่
ครอบคลุมงานเชิงป้องกันและสนับสนุนติดตามเด็กและครอบครัวได้มากขึ้นด้วย ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงถือว่าปัจจัย
หรือการทำงานเพื่อลดจำนวนเด็กในสถานรองรับนั้นมีส่วนสำคัญมากต่อการนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการบริการ
และพัฒนาเจ้าหน้าที่ภายในสถานรองรับ

ปัจจัยสำคัญอีกประการในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้คือ “แม่ทัศนีย์” ซึ่งเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจในการ
ตัดสินใจและมีอิทธิพลต่อบุคคลอื่น ๆ ภายในสถานพักพิงฯ ด้วย แม่ทัศนีย์เป็นบุคคลที่เปิดรับองค์กรภายนอก มี
ความต้องการในการพัฒนาตนเองและองค์กรเพื่อให้การทำงานเกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่เด็ก สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้แม่
ทัศนีย์ร่วมมือกับหน่วยงานที่เข้ามาให้ความรู้และพัฒนาสถานพักพิงฯ อยู่เสมอ ซึ่งเมื่อผู้บริหารหลักของบ้านให้
ความร่วมมือและเห็นความสำคัญในการเข้าร่วมโครงการและจัดสรรเวลาให้กับเจ้าหน้าที่จากองค์กรภายนอกเข้า
มา สิ่งนี้ทำให้เจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ให้ความสำคัญ ให้เวลา และให้ความสนใจในการเรียนรู้และพัฒนาไปด้วย
ประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องเน้นย้ำจากเรื่องนี้คือในการพัฒนาสถานรองรับเด็กเอกชนนั้นการสร้าง ความเข้าใจ และ
ความไว้วางใจให้เกิดขึ้นระหว่างผู้บริหารของสถานรองรับและองค์กรภายนอกที่จะเข้าไปพัฒนาทั้งภาครัฐและ

เอกชนนั้นเป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก เพราะผู้บริหารองค์กรมีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางความร่วมมือในการทำงานที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาในอนาคต

มากไปกว่านั้นลักษณะสำคัญของสถานพักพิงบ้านทัศนีย์ที่แตกต่างจากสถานรองรับอื่นคือการมีความเป็น “สถาบัน” และมีความเป็น “บ้าน” อยู่ในสถานที่เดียวกัน เมื่อดูตามคำนิยามหรือแนวทางที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการมองและจำแนกว่าสถานรองรับแบบไหนมีลักษณะเป็นสถาบันที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าสถานพักพิงบ้านทัศนีย์ มีลักษณะการดำเนินการที่ในบางข้อที่ชัดเจนว่ามีลักษณะเป็น “สถาบัน” แต่ในขณะที่เดียวกันธรรมชาติของสถานรองรับแห่งนี้ก่อนเข้าสู่โครงการพัฒนาสถานรองรับเด็กเอกชนก็เอื้อต่อการลด “ความเป็นสถาบัน” อยู่มาก ดังนั้นจุดนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ศึกษาอยากให้ผู้อ่านเห็นว่า สถานรองรับในแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันและมีลักษณะเฉพาะของตนเองที่สามารถเป็นได้ทั้งข้อดีและข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไขดังนั้นในการเข้าไปพัฒนาคุณภาพการบริการภายในจำเป็นต้องเรียนรู้ลักษณะเฉพาะของแต่ละที่ และไม่สามารถมีสูตรสำเร็จในการพัฒนาสำหรับทุกที่ได้

ผลสรุปการประเมินเพื่อดูความสอดคล้องของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับทิศทางการไปสู่การยุติการให้บริการในรูปแบบสถานสงเคราะห์

จากการประเมินโดยใช้กรอบการประเมินและวิเคราะห์การถอดบทเรียนเพื่อมุ่งตอบคำถามการถอดบทเรียนในข้อที่หนึ่งที่ว่า “การทำงานในขณะนี้ของสถานพักพิงบ้านทัศนีย์ สอดคล้องกับกระบวนการลดความเป็นสถาบันที่จะนำไปสู่การยุติบริการในรูปแบบสถานสงเคราะห์ (De-institutionalization) หรือไม่” นั้น ผลปรากฏว่าในภาพรวมสถานพักพิงบ้านทัศนีย์ได้มีดำเนินการที่สอดคล้องกับการลดความเป็นสถาบันของสถานสงเคราะห์ โดยมีผลคะแนนเฉลี่ยจากการประเมินทั้งหมด 4 ด้าน³ ที่ร้อยละ 67.58

โดยคะแนนที่สถานพักพิงบ้านทัศนีย์ทำได้ดีที่สุดคือการมีกลไกและเกณฑ์การรับเข้าและแนวทางการคืนสู่สังคมที่เข้มแข็งโดยได้คะแนนร้อยละ 88.46 โดยสิ่งที่สถานพักพิงฯ ทำได้ครบทุกเกณฑ์การประเมิน คือการมีเกณฑ์และแนวทางในการรับเด็กที่ชัดเจน และมีการติดตามเด็กและครอบครัวหลังคืนสู่ครอบครัวหรือชุมชน แต่สิ่งจำเป็นที่ต้องพัฒนาคือการทบทวนแผนพัฒนาเด็กรายบุคคลที่จะต้องมีการระบุเรื่องการทบทวนความจำเป็นในการอยู่ในสถานพักพิงฯ ที่ชัดเจนมากขึ้น

รองลงมาที่สถานพักพิงฯ สามารถทำได้ดีคือเรื่องการจัดบริการของสถานสงเคราะห์ที่สอดคล้องกับความต้องการของเด็กรายบุคคลที่ได้คะแนนร้อยละ 78.13 จากผลการประเมินทำให้เห็นว่าสถานพักพิงฯ มีการ

³ ดูเกณฑ์ และแนวทางการสร้างแบบประเมินได้ที่รายงานฉบับสมบูรณ์หน้า 20 - 22

จัดทำแผนการดูแลเด็กรายบุคคลและมีการจัดตั้งผู้จัดการรายกรณีให้กับเด็กทุกคน เด็กสามารถมีส่วนร่วมในการออกแบบและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันและอนาคตของเขาได้บางส่วน เด็กสามารถใช้ชีวิตได้อย่างอิสระเหมาะสมตามวัย ได้ทำกิจกรรมร่วมกับชุมชนและบุคคลภายนอก มีเวลาและพื้นที่ส่วนตัวที่เพียงพอ แต่จากการประเมินนั้นก็เห็นว่าสถานพักพิงฯ สามารถพัฒนากระบวนการทำงานที่ดึงส่วนร่วมของเด็กเข้ามาในการออกแบบกิจกรรมในชีวิตประจำวันมากกว่านี้ได้ หรือสามารถเพิ่มความเข้มข้นและความถี่ในการเข้ามาสอบถามความคิดเห็นของเด็กเพื่อกระตุ้นและเปิดโอกาสให้เด็กได้แสดงความคิดเห็นให้บ่อยขึ้น

ในส่วนของการดำเนินการของสถานสงเคราะห์ที่สอดคล้องกับมาตรฐานที่รัฐกำหนดนั้นทางสถานพักพิงฯ ได้คะแนนร้อยละ 60 เนื่องจากยังไม่ได้รับการจดทะเบียนเป็นสถานสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ซึ่งหมายความว่าทางสถานพักพิงฯ ยังไม่สามารถดำเนินการตามข้อกำหนดในระเบียบและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมด แต่อีกทางหนึ่งทางสถานพักพิงฯ มีนโยบายคุ้มครองเด็กที่เป็นลายลักษณ์อักษร มีการประกาศเจตนารมณ์ มีการแสดงป้ายข้อปฏิบัติต่อเด็กอย่างชัดเจนภายในสถานพักพิงฯ แต่เด็กในสถานพักพิงฯ ก็ยังมีความเข้าใจที่จำกัดเกี่ยวกับนโยบายคุ้มครองเด็ก และนโยบายคุ้มครองเด็กที่มีอยู่ก็ยังมีข้อปฏิบัติของเด็กต่อเด็ก และวิธีการดำเนินการเมื่อมีเหตุการณ์ที่เด็กละเมิดกันเองอย่างชัดเจน ในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่านอกจากการสร้างนโยบายและประกาศใช้แล้ว ทางสถานพักพิงฯ ควรต้องจัดอบรมและทบทวนเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายคุ้มครองเด็ก อยู่เสมอ และมีการกำหนดระยะเวลาในการทบทวนอย่างชัดเจน เพื่อทำให้องค์กรปลอดภัยสำหรับเด็ก ได้แก่ การให้ความรู้กับเด็กและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิและการล่วงละเมิดรูปแบบต่าง ๆ การทบทวนและพัฒนากลไกในการรายงานที่เข้มแข็งและเป็นมิตรกับเด็ก และการระบุงลไกการส่งต่อและการให้ความช่วยเหลือเคลสที่ชัดเจนและสอดคล้องกับลักษณะขององค์กร

ในส่วนสุดท้ายที่สถานพักพิงฯ ได้คะแนนไม่ถึง 50% คือด้านการมีมาตรการป้องกันสถานการณ์และเงื่อนไขที่ทำให้เด็กต้องเข้าสู่สถานสงเคราะห์คือได้คะแนนร้อยละ 43.75 สถานพักพิงฯ มีความพยายามในการทำงานช่วยเหลือครอบครัว หรือพ่อแม่ให้สามารถดูแลเด็กได้ในเบื้องต้นผ่านการสนับสนุนเครื่องอุปโภคบริโภค และประสานส่งต่อไปยังองค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่หลากหลายนที่จะช่วยลดอัตราการเข้าสู่สถานพักพิงฯ ของเด็กหรือลดความเสี่ยงในการที่เด็กจะต้องออกจากครอบครัวด้วยเหตุผลของความยากจนหรือโอกาสทางการศึกษาได้ ในขณะที่เดียวกันสถานพักพิงฯ ยังไม่มีแผนที่ชัดเจนในการลดจำนวนเด็กและอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความเชี่ยวชาญในการทำงานเชิงป้องกันกับครอบครัวชุมชน

ก้าวต่อไปของสถานพักพิงบ้านทัศนีย์

จากผลการประเมินที่สถานพักพิงบ้านทัศนีย์ได้คะแนนรวมร้อยละ 67.58 รวมทั้งผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในหลายด้านที่ได้ส่งผลดีต่อเด็ก ครอบครัว เจ้าหน้าที่ และตัวสถานพักพิงฯ เองนั้นคงเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาสถานพักพิงบ้านทัศนีย์ในระยะเวลาที่ผ่านมาได้ช่วย “ลด” **ความเป็นสถาบันของสถานพักพิงฯ** และช่วย “เพิ่ม” **คุณภาพการบริการของสถานพักพิงฯ** ที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติด้านการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการของสถานสงเคราะห์ตามพ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ที่ชัดเจนขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาของสถานพักพิงฯ นั้น สอดคล้องกับกระบวนการ **De-institutionalization ในระดับที่ 1** ซึ่งแม้ว่าจะมีอีกหลายประเด็นที่สถานพักพิงฯ จำเป็นต้องพัฒนาบริการภายในเพิ่มเติมแต่ก็ถือว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาสถานพักพิงฯ ได้พัฒนาตัวเองขึ้นมาจากเดิมอย่างน่าชื่นชม โดยเฉพาะตัวผู้ศึกษาเองที่มีส่วนสำคัญในการทำงานร่วมกับสถานพักพิงบ้านทัศนีย์มาตั้งช่วงต้นของกระบวนการพัฒนาของสถานพักพิงฯ คะแนนร้อยละ 67.58 จึงเป็นจุดสำคัญในการย้อนกลับไปมองให้เห็นความสำเร็จที่ผ่านมาของพนักงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นได้จากการทำงานร่วมกันของสถานพักพิงบ้านทัศนีย์ องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีทรัพยากรและความรู้ทางเทคนิค และหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ เช่น พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตาก เป็นต้น

ก้าวต่อไปของสถานพักพิงบ้านทัศนีย์นั้นทางผู้บริหารได้ให้ข้อมูลว่าจะมีการแยกการบริหารเป็นสองส่วนคือส่วนขององค์กรสาธารณประโยชน์และส่วนของสถานสงเคราะห์

ในส่วนขององค์กรสาธารณประโยชน์นั้นทางสถานพักพิงฯ จะดำเนินการช่วยเหลือชุมชนทั่วไปผ่านการให้ของอุปโภคบริโภครวมทั้งเด็กและครอบครัวที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเรื่องดังกล่าว จะมีการพัฒนาการทำเกษตรและการปศุสัตว์เพื่อเลี้ยงชีพและหารายได้ในระยะยาวภายในสถานพักพิงฯ เพราะงบประมาณในการดำเนินการส่วนหนึ่งของสถานพักพิงฯ ได้มาจากผู้บริจาคจากต่างประเทศซึ่งในขณะนี้ได้รับผลกระทบจากโรคโควิด 19 รวมทั้งมีแผนในการเขียนโครงการเพื่อรับเงินทุนสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นผลประโยชน์จากการได้รับการจดทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งทางสถานพักพิงฯ ระบุว่าอยากได้รับการพัฒนาในเรื่องการเขียนโครงการจากองค์กรภายนอกด้วย

ในส่วนของสถานสงเคราะห์นั้นทางสถานพักพิงฯ จะดำเนินการเข้มงวดต่อไปเกี่ยวกับเกณฑ์การรับเข้าและวิธีการรับเด็ก จะมีการทำงานกับครอบครัวมากขึ้น โดยสถานพักพิงฯ เองอยากพัฒนาบุคลากรให้สามารถทำงานกับครอบครัวและชุมชนได้ อยากมีความรู้ที่สามารถนำไปจัดอบรมให้กับผู้ปกครองเกี่ยวกับทักษะการดูแลเด็กเพื่อป้องกันเด็กเข้ามาอยู่ในสถานพักพิงฯ ซึ่งจำเป็นต้องขอความร่วมมือจากองค์กรภายนอกในการเข้ามาให้

ความรู้และพัฒนาทักษะในการทำงานดังกล่าว หรือในขณะเดียวกันสถานพักพิงฯ อาจสามารถริเริ่มการเลี้ยงดูทดแทนทางเลือกอื่น ๆ ที่ใช้ครอบครัวเป็นฐานหรือให้เด็กที่มีความสามารถในการดูแลตัวเองได้ในระดับหนึ่งได้มีโอกาสใช้ชีวิตด้วยตนเองหรือเป็นกลุ่ม เช่น การสร้างครอบครัวอุปถัมภ์ในชุมชน การริเริ่มรูปแบบการดูแลแบบอิสระภายใต้การกำกับดูแลสำหรับกลุ่มเด็กโต (independent living under supervision) เป็นต้น

ความร่วมมือจากภาครัฐเพื่อเติมเต็มช่องว่างการจัดบริการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นถึงแนวทางและความต้องการในการพัฒนาที่ชัดเจนของสถานพักพิงฯ แต่จากผลการประเมินนั้นพบว่าในส่วนที่สถานพักพิงฯ ได้คะแนนน้อยนั้นเหตุผลหลักมักมาจากข้อท้าทายเกี่ยวกับการทำงานกับครอบครัว และการทำงานเชิงป้องกัน แม้ทางสถานพักพิงฯ จะพัฒนาบริการของตัวเองให้ครอบคลุมการทำงานเชิงป้องกันมากขึ้น และจะมีแผนจะทำงานกับครอบครัวมากขึ้น แต่ปัจจัยสำคัญคือความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐทั้งระบบ ผลการศึกษาสะท้อนถึงการขาดความเข้าใจและการให้ความสำคัญของหน่วยงานภาครัฐในการทำงานเพื่อคืนเด็กสู่ครอบครัวซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการที่สำคัญในการลดและยุติการดำเนินการของสถานสงเคราะห์

ในขณะเดียวกันสิ่งที่ต้องเน้นย้ำคือการสร้างครอบครัวอุปถัมภ์ที่ต้องใช้เงินสนับสนุน หรือการทำงานเชิงป้องกันนั้นจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ด้วยการดำเนินงานของสถานพักพิงฯ แต่เพียงฝ่ายเดียว จากผลสำเร็จของหลายประเทศ เช่น มอลโดวา จอร์เจีย และมาลาวี ปัจจัยสำคัญในความสำเร็จในการลดจำนวนเด็กในสถานสงเคราะห์ และลดจำนวนสถานสงเคราะห์หลังคือการเข้ามามีส่วนร่วมและการมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนของรัฐบาลที่ทำให้จำนวนของเด็กและสถานสงเคราะห์ลดลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปผ่านการทำงานเชิงป้องกันที่เข้มข้นขึ้น โดยการสนับสนุนสวัสดิการและเงินสำหรับครอบครัวที่ยากลำบาก มีการขยายจำนวนและเครือข่ายของครอบครัวอุปถัมภ์ไปทั่วประเทศโดยมีการให้เงินรายเดือน มีการพัฒนารูปแบบการเลี้ยงดูในครอบครัวขนาดเล็ก มีสวัสดิการให้เด็กในโรงเรียน เช่นการแจกหนังสือเรียนฟรี มีสวัสดิการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับเด็ก ทำให้สามารถป้องกันและแก้ปัญหาที่ทำให้เด็กต้องออกจากครอบครัวได้ ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างทางเลือกของการเลี้ยงดูทดแทนโดยใช้ครอบครัวเป็นฐานให้เพียงพอต่อความต้องการของเด็กก่อนที่จะยุติหรือลดจำนวนสถานสงเคราะห์ลง (Cantwell et al., 2012) ซึ่งก็สอดคล้องกับรายงานของยูนิเซฟ (2558) ที่ระบุว่า การจัดการสาเหตุของการที่เด็กต้องแยกออกจากครอบครัวและเข้าสู่การดูแลแบบสถาบันนั้นจำเป็นต้องใช้ระบบความร่วมมือจากหลายภาคส่วน โดยมุ่งเน้นการลดภาวะเปราะบางซ้ำซ้อนของครอบครัว โดยการทำงานด้านนโยบายและการปฏิบัติเพื่อลดความไม่เท่าเทียม การย้ายถิ่นที่อยู่ของประชากรทั้งภายในประเทศและต่างประเทศซึ่งเป็นต้นเหตุหนึ่งของปัญหาที่ทำให้เด็กต้องเข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์

ดังนั้นก้าวต่อไปในการทำงานของสถานพักพิงบ้านทัศนีย์เพื่อเข้าสู่การทำงานเชิงป้องกันหรือการทำงานกับครอบครัวที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้นแต่เพียงฝ่ายเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการนำไปสู่การยุติการให้บริการของสถานสงเคราะห์ เพราะส่วนนั้นต้องอาศัยกลไกและเครื่องมือระดับนโยบายของประเทศที่ชัดเจนและทั่วถึง

เมื่อมองไปถึงการเข้าสู่กระบวนการทำ **De-institutionalization ในระดับที่ 2** ที่มุ่งเน้นการยุติการดำเนินงานของสถานสงเคราะห์นั้น จะต้องอาศัยการดำเนินงานระดับรัฐ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบสวัสดิการ การสร้างเครือข่ายคุ้มครองทางสังคมในระดับประเทศที่ต้องมียุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนอันเป็นที่รับรู้และเข้าใจในวงกว้าง ซึ่งครอบคลุมทั้งการสร้างเครือข่ายครอบครัวอุปถัมภ์ การจัดสรรงบประมาณสำหรับแม่และเด็ก การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การควบคุมปริมาณและคุณภาพของสถานสงเคราะห์ทั่วประเทศ เป็นต้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่สาเหตุที่เด็กต้องเข้าสู่สถานสงเคราะห์และเพื่อสร้างทางเลือกของการเลี้ยงดูทดแทนที่หลากหลายจนสามารถให้สถานสงเคราะห์เป็นทางเลือกสุดท้ายสำหรับเด็กอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาเห็นว่าคะแนนร้อยละ 67.58 รวมทั้งคะแนนที่ถูกประเมินผ่านกรอบการประเมินทั้งสี่ประเด็น และรายละเอียดตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่ผู้ศึกษาได้ใช้เป็นตัวตั้งต้นในการศึกษาครั้งนี้ น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นในการพูดคุยและถกเถียงร่วมกันของเจ้าหน้าที่ภายในสถานพักพิง และเจ้าหน้าที่จากองค์กรภายนอกที่มีส่วนร่วมและเกี่ยวข้องในการกำกับติดตาม ให้คำปรึกษา ถึงความเหมาะสมในการใช้เกณฑ์ดังกล่าวมาประเมินสถานสงเคราะห์ เพื่อจะสามารถร่วมกันกำหนดทิศทางที่ชัดเจนของสถานพักพิงฯว่าจะวางรูปแบบการจัดบริการที่ครอบคลุมในระดับไหนบ้าง (ซึ่งหมายความว่าเราจะเลือกทำตามคำแนะนำไหน หรือเลือกที่จะไม่ทำตามคำแนะนำไหนที่ถูกนำมาใช้เป็นตัวชี้วัด) เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในพื้นที่ รวมทั้งงบประมาณและบุคลากรของสถานพักพิงฯด้วย

แต่อย่างไรก็ตามคะแนนที่ทางสถานพักพิงบ้านทัศนีย์ได้ไปนั้นเป็นคะแนนที่ถูกคิดผ่าน “กรอบ” มาตรฐานระดับนานาชาติซึ่งอาจเป็นที่ถกเถียงได้เช่นกันว่าในบางเกณฑ์การประเมินหรือตัวชี้วัดที่ถูกหยิบมาใช้นั้นมีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทพื้นที่หรือไม่ หรือในบางตัวชี้วัดควรเป็นบทบาทหน้าที่ของ “สถานสงเคราะห์” ซึ่งดำเนินการโดยภาคประชาสังคมแต่เพียงฝ่ายเดียวหรือไม่ ในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะมีการศึกษาเพิ่มเติมว่าเกณฑ์หรือตัวชี้วัดในลักษณะไหนถึงจะมีความเหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับบริบทของการประเมินและการทำความเข้าใจ “สถานสงเคราะห์” ในประเทศไทยที่มีบริบทในประเทศที่หลากหลายด้วยเช่นเดียวกัน

สถานสงเคราะห์ยังมีความจำเป็นในพื้นที่ชายแดน

จากข้อมูลและผลการศึกษาของบ้านแม่ทศนีย์ ผู้ศึกษาเห็นว่าการมีอยู่ของสถานสงเคราะห์ ยังมีความจำเป็นอย่างมาก เนื่องจากถ้ามีการยุติการดำเนินการของสถานสงเคราะห์โดยที่ยังไม่มีการพัฒนาระบบสวัสดิการและการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบอื่นอย่างเพียงพอ สิทธิด้านอื่น ๆ ของเด็กจะถูกละเมิด เช่น สิทธิในการมีชีวิตรอด และ สิทธิในการศึกษาและการพัฒนา เป็นต้น ผลการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมากของครอบครัวอุปถัมภ์และจำนวนเด็กที่มีอยู่ในสถานรองรับในจังหวัดตาก คือมีเด็ก จำนวน 2,621 อยู่ในสถานรองรับรูปแบบต่าง ๆ ในขณะที่มีครอบครัวอุปถัมภ์เพียงแค่ 35 ครอบครัวเท่านั้น

มากไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาบริบทของความเป็นชายแดนแล้ว ผลการศึกษาระบุว่ายังมีเด็กอีกจำนวนหนึ่งที่มาจากประเทศเมียนมามีความจำเป็นและความต้องการที่จะต้องออกมาจากบ้านเพื่อแสวงหาโอกาสทางการศึกษาและความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ซึ่งในบางกรณีก็ต้องออกมาด้วยเหตุผลของความยากจนที่ส่งผลให้เกิดสภาพปัญหาอื่น และการมีอยู่ของสถานสงเคราะห์อย่างสถานพักพิงบ้านทศนีย์ได้ช่วยโอบอุ้มและตอบสนองความต้องการของเด็กและครอบครัว กล่าวคือถ้าไม่มีสถานพักพิงบ้านทศนีย์เด็กอีกหลายคนก็จะถูกละเมิดสิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง และการได้รับการศึกษาและการพัฒนา ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงมีข้อสังเกตว่าในบริบทของพื้นที่ชายแดนที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของสถานะเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศเพื่อนบ้านนั้น แม้ประเทศไทยจะพัฒนาระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมและสามารถช่วยเหลือครอบครัวให้สามารถดูแลเด็กได้ผ่านการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในประเทศ และพัฒนาระบบการเลี้ยงดูทดแทนที่หลากหลายสำหรับเด็ก แต่สิ่งเหล่านี้อาจยังไม่เพียงพอถ้าสถานการณ์ในประเทศเมียนมายังมีปัจจัยผลักดันที่ทำให้เด็กยังจำเป็นต้องแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า ในทางเดียวกันถ้าประเทศไทยไม่พัฒนาระบบการคัดกรองและสร้างระบบการเลี้ยงดูทดแทนที่เข้มแข็งก็จะเกิดปัญหาในการต้องรับเด็กจากประเทศเมียนมาเข้ามาอยู่ในระบบการเลี้ยงดูทดแทนของประเทศไทยในอนาคต ดังนั้นการทำงานเพื่อประสานความร่วมมือมือกับรัฐบาลและภาคเอกชนในประเทศเมียนมาเพื่อสร้างกลไกการคัดกรองและคุ้มครองเด็กจากฝั่งประเทศเมียนมาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นผู้ศึกษาขอเน้นย้ำว่าการอ้างถึงความจำเป็นของสถานสงเคราะห์ในขณะนี้ มิใช่การให้เหตุผลสนับสนุนการดำเนินการของสถานสงเคราะห์ในระยะยาว แต่คือการเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่ภาครัฐไทยจะต้องรีบดำเนินการพัฒนาการเลี้ยงดูทดแทนรูปแบบอื่นอย่างเพียงพอ ควบคู่ไปกับการพัฒนาสวัสดิการที่สนับสนุนให้เด็กสามารถอยู่ในครอบครัวได้เพื่อให้การ “ยุติ” การดำเนินการของสถานสงเคราะห์นั้นเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีการเลี้ยงดูทดแทนแบบอื่นรองรับปริมาณความต้องการของเด็ก เด็กได้คืนสู่ครอบครัวผ่านการประเมินความพร้อม และได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐและนักวิชาชีพที่มีความเชี่ยวชาญอย่างทั่วถึงเมื่อจำเป็นต้องมียุติการดำเนินงานของสถานสงเคราะห์